


Questo sito utilizza cookie, anche di profilazione di terze parti. Se vuoi saperne di più o negare il consenso a tutti o ad alcuni cookie [clicca qui](#). Proseguendo la navigazione acconsenti all'utilizzo di tutti i cookie. 



Italian Papers on Federalism

Direttore Prof. Antonio D'Atena

Rivista giuridica on-line dell'ISSIRFA-CNR

ISSN 2281-9339 - Registrazione presso il Tribunale di Roma n. 186/2011 del 17.06.2011

LA COMPOSIZIONE DEL NUOVO SENATO E LA SUA (ANCORA) INCERTA NATURA

Nicola Lupo

La prima parte del contributo trae origine dalla relazione presentata in occasione della Giornata di Studio "Prospettive di riassetto delle autonomie territoriali alla luce della riforma del Titolo V in itinere" a cura di Federalismi.it, Luiss Guido Carli - Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet", ISSIRFA-CNR, Istituto Regionale di Studi Giuridici del Lazio Arturo Carlo Jemolo (Roma, 23 novembre 2015).

1. Premessa: una revisione costituzionale non incoerente

2. Le opzioni di fondo del processo riformatore sulla composizione del nuovo Senato della Repubblica, in continuità con le progettazioni precedenti

3. Le tante incognite ancora da affrontare per definire la natura del "nuovo" Senato

3.1. L'elezione dei senatori e la collocazione dei Presidenti di Regione

3.2. La definizione del *cleavage* dominante: partitico, territoriale o istituzionale?

3.3. Il diverso significato del vincolo di mandato, le modalità di voto, le minoranze parlamentari e le commissioni

4. Il rebus della disciplina transitoria: per il Senato, prima il nuovo regolamento o la nuova legge elettorale?

5. Conclusioni: l'importanza strategica del nuovo regolamento del Senato, per attuare correttamente la revisione costituzionale e per rispondere adeguatamente alla sfida lanciata ai Parlamenti contemporanei

1. Premessa: una revisione costituzionale non incoerente

Il punto di partenza da cui muove il presente contributo si pone in contrasto con una tesi abbastanza diffusa nei commenti al disegno di legge costituzionale. L'analisi qui svolta muove infatti dal presupposto secondo cui non sarebbe affatto insensato procedere a un riaccentramento delle competenze legislative – che probabilmente era in qualche misura inevitabile, e che per larga parte si limita a prendere atto degli equilibri nel frattempo affermatasi, dal 2001 ad oggi – e allo stesso tempo prevedere un Senato rappresentativo delle istituzioni territoriali. Non si concorda, perciò, con chi ritiene che vi sia una contraddizione tra i due principali "capitoli" in cui si articola il disegno di legge di riforma^[1].

All'esatto opposto, si può anzi sostenere che proprio la mancata riforma del bicameralismo – e altresì la mancata attuazione, da parte dei regolamenti parlamentari, del suo "surrogato", tutt'altro che insignificante, previsto dall'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001, in termini di integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con rappresentanti di regioni ed enti locali^[2] – abbia contribuito a rendere poco gestibili, per il sistema istituzionale nel suo complesso, le numerose competenze legislative attribuite alle Regioni dalla riforma del Titolo V Cost., e quindi ad accrescere il contenzioso davanti alla Corte costituzionale e, in definitiva, ad agevolarne il progressivo svuotamento (di cui il disegno di legge costituzionale in esame sostanzialmente prende atto). In qualche misura, perciò, appunto la riforma del Senato rappresenta un prerequisito necessario per consentire un pieno sviluppo delle competenze legislative regionali: certo ora più ristrette, sulla carta, rispetto a quelle previste dalla legge cost. n. 3 del 2001, ma comunque non proprio insignificanti, e comunque – nonostante la soppressione delle materie di legislazione concorrente – inevitabilmente intrecciate con le competenze legislative statali.

Infatti, nella prospettiva delle Regioni, il nuovo Senato, alla luce della sua composizione e dei suoi poteri, e a patto che si dia piena e corretta attuazione al nuovo disposto costituzionale, sembra essere in grado di attenuare in misura non irrilevante il carattere eteronomo della legislazione statale^[3], facendo valere, in questa sede, il principio cooperativo e lo stesso principio autonomistico, laddove richiede, sin dalla formulazione dell'art. 5 Cost., l'adeguamento dei metodi della legislazione alle esigenze delle autonomie e del decentramento. Questa considerazione vale sia – come è ovvio – per le leggi bicamerali, per l'approvazione delle quali deve registrarsi il consenso della maggioranza dei rappresentanti delle autonomie territoriali, sia per le altre leggi statali^[4]: anche con riferimento a queste ultime il nuovo Senato dispone, in effetti, di una significativa possibilità di intervento, che dovrebbe perciò assicurare una conseguente responsabilizzazione delle istituzioni territoriali, i cui rappresentanti hanno modo di far sentire la loro voce critica e di proporre eventuali modifiche ad un testo legislativo che ad essi risulti sgradito.

Il presente contributo ripercorre anzitutto le opzioni di fondo che – anche sulla base dei lavori della Commissione per le riforme istituzionali formata dal governo Letta – hanno condotto a configurare una composizione del Senato derivante dall'elezione in seno ai Consigli regionali di consiglieri e sindaci. Si sostiene che si tratta di scelte che sono, come è inevitabile, il frutto di compromessi politici, ma che, nel loro complesso, appaiono abbastanza coerenti. Per poi argomentare nel senso che la partita sulla "vera natura" del Senato sia tutta ancora da giocare, in base a come verranno risolte, nella fondamentale e delicata fase attuativa, una serie di incognite sulla sua composizione e sulle sue modalità di funzionamento interno. Successivamente, si sottolinea come, inevitabilmente, ogni senatore sarà chiamato ad assicurare

"rappresentanze multiple": del partito, del proprio territorio, della tipologia dell'ente di appartenenza. Quale di questi *cleavage*, in concreto, prevarrà nel nuovo Senato è invero assai difficile da prevedere, anche se il testo costituzionale sembra spingere verso meccanismi che incentivino il rilievo tendenzialmente prevalente del *cleavage* territoriale. In conclusione, dopo essersi soffermati sulle disposizioni transitorie e su alcune loro contraddizioni, si ribadisce come non pochi aspetti della disciplina in esame appaiano aperti a diversi esiti ed in questo senso presentino numerose e rilevanti incognite. Un ruolo cruciale, forse ancor più di quanto non accada di solito, spetterà perciò all'attuazione della riforma costituzionale in esame. A questo proposito, saranno fondamentali le innovazioni che si introdurranno nel regolamento del Senato, la cui disciplina andrà auspicabilmente redatta con una sensibilità di tipo nuovo per le assemblee parlamentari italiane (sensibilità che, all'evidenza, dovrà caratterizzare anche l'amministrazione del nuovo Senato).

2. Le opzioni di fondo del processo riformatore sulla composizione del nuovo Senato della Repubblica, in continuità con le progettazioni precedenti

La composizione del nuovo Senato della Repubblica, per come disciplinata nel disegno di legge in esame, è frutto di più compromessi, delineatisi in esito ad un confronto che, senza particolari soluzioni di continuità, pare prendere le mosse dalla cosiddetta "bozza Violante", ossia dal disegno di legge approvato dalla Commissione affari costituzionali della Camera nella XV legislatura[5]; prosegue nel gruppo di lavoro quirinalizio sui temi istituzionali, composto da Mario Mauro, Valerio Onida, Gaetano Quagliariello, Luciano Violante, e all'interno della commissione Letta-Quagliariello, entrambe operanti all'inizio della XVII legislatura; per poi confluire nel disegno di legge di revisione costituzionale presentato dal governo Renzi, nelle sue varie versioni[6].

Nel complesso, le opzioni di fondo relative alla composizione di tale organo appaiono essere il frutto di un ragionamento, se non perfettamente lineare, almeno chiaramente comprensibile[7]. Nessuno nega, cioè, che scelte diverse avrebbero potuto essere compiute, in proposito, su singoli profili. Tuttavia, anche alla luce di una serie di condizionamenti in essere, il testo attuale appare essere il frutto di un percorso abbastanza coerente, che qui può sommariamente riepilogarsi, nelle sue linee generali.

Una prima opzione di fondo è quella che va nel senso del mantenimento del sistema bicamerale, seppure fortemente asimmetrico, sia mediante una riduzione dei poteri legislativi, sia soprattutto a causa della decisione di escludere ogni legame fiduciario tra il Governo e la Camera alta. Mentre su quest'ultimo punto, ossia sulla *pars destruens*, si registra un accordo pressoché unanime tra gli studiosi e tra le forze politiche, specie alla luce dello stallo registratosi all'indomani delle elezioni del 2013 proprio a causa di equilibri diversi tra i due rami del Parlamento, quando si passa alla *pars construens* il quadro, secondo una tendenza rilevabile su scala globale, si complica, e non di poco[8].

Già la scelta per un sistema bicamerale tende ad essere talvolta posta in discussione: l'opzione in favore del monocameralismo è stata infatti sempre presente, seppure minoritaria, e si è a più riprese riaffacciata, nel corso del processo riformatore – in genere mediante un generico riferimento ad una ipotizzata "abolizione" del Senato – come alternativa ad altre ipotesi di riforma del Senato, specie quando queste ultime erano giudicate "pasticciate".

Invero, tra gli argomenti a favore del mantenimento di un sistema bicamerale ve ne è senz'altro uno, di tipo comparato, stranamente abbastanza trascurato, nonostante il suo carattere "macro", nel dibattito politico come in quello scientifico. Si può infatti agevolmente osservare che negli Stati membri dell'Unione europea sono dotati di un Parlamento bicamerale tutti gli Stati membri con più di dieci milioni di abitanti: con le sole eccezioni della Grecia e del Portogallo (Stati che peraltro superano tale soglia di circa un milione di abitanti ciascuno), le quali comunque sono più che compensate da Stati che, come l'Austria, l'Irlanda, e persino la Slovenia, sono caratterizzati da sistemi bicamerali, pur collocandosi al di sotto della soglia suddetta.

Si ricava da ciò che, ove l'Italia avesse deciso di adottare un sistema monocamerale, la riforma in questione sarebbe andata ad originare una vistosa anomalia, nel panorama dell'Unione europea, ma non solo[9]. Anomalia ovviamente non da escludersi *a priori*[10], ma che, in caso, avrebbe bisogno di fondarsi su solide motivazioni, che i sostenitori del monocameralismo in genere non esplicitano, al di là di un generico richiamo al risparmio delle risorse pubbliche e a un altrettanto vago riferimento alla maggiore celerità del processo decisionale che questo comporterebbe[11].

A questa opzione in favore del mantenimento del sistema bicamerale si lega quella, di tipo più applicativo, nel senso di incidere esclusivamente sulla composizione (e sui poteri) del Senato, senza toccare cioè l'attuale struttura della Camera dei deputati. Ovviamente, anche in questo caso erano sul tappeto possibili soluzioni diverse, ma quella seguita, sin dall'inizio, dal disegno di legge presentato dal Governo Renzi offre sicuramente il pregio di rendere più limitato l'ambito di intervento della riforma. E' evidente, infatti, che sul piano funzionale la Camera dei deputati vedrà cambiare non poco, di risulta o in diretta conseguenza di alcune previsioni, le sue attribuzioni e i procedimenti attraverso cui esercitarle, ma sul piano strutturale i mutamenti saranno invece piuttosto limitati (anche se non irrilevanti). E, soprattutto, è proprio questa identità nel numero dei deputati che ha reso possibile, in parallelo al processo di revisione del bicameralismo, l'esame e poi l'approvazione di una legge elettorale a doppio turno e riferita alla sola Camera dei deputati, come la n. 52 del 2015, applicabile tanto nell'ipotesi in cui la riforma costituzionale vada a buon fine, quanto ove essa fallisca e l'attuale sistema bicamerale resti immutato (seppure, in questo caso, a costo di convivere con un Senato eletto con un sistema proporzionale ad alte soglie di sbarramento, quale è quello risultante dalla sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale)[12].

Da ciò, una duplice conseguenza: in primo luogo, sempre continuandosi a muovere sul piano comparato, la Camera dei deputati resta così, anche dopo la riforma, uno dei Parlamenti nazionali con il maggior numero di membri tra quelli operanti nell'Unione europea (collocandosi sotto la House of Lords, la House of Commons e, per una sola unità, il Bundestag tedesco); in secondo luogo, questa opzione ha comportato la necessità che la proposta riduzione dei membri del Senato fosse piuttosto drastica, al fine di restare coerenti con l'intento, dichiarato sin dall'inizio, di ridurre significativamente il numero complessivo dei parlamentari.

Ovviamente, come si accennava, l'opzione di fondo più qualificante è quella relativa al "tipo" di Camera alta. Anche perché tale opzione si lega al più generale nodo, tutt'altro che facile, dell'identificazione della *ratio* prevalente del bicameralismo nel parlamentarismo contemporaneo. Da tempo può dirsi, infatti, superata la ragione storica alla base dei sistemi parlamentari bicamerali, legata all'esigenza di assicurare, nelle camere alte, la presenza di alcuni interessi minoritari ma privilegiati[13]. Allo stesso modo, almeno all'interno dell'Unione europea, difficilmente tale *ratio* può rinvenirsi in un'altra delle giustificazioni tradizionali alla base dei sistemi bicamerali: vale a dire, nel valore della ripetizione ("value of redundancy")[14]; o, se si preferisce, in quell'esigenza di limitazione "dall'interno" del potere politico che è connotata in qualunque forma di bicameralismo (specie in quelle perfettamente paritarie)[15] e che con ogni probabilità è stata all'origine della scelta operata – seppure, come è noto, "per esclusione", alla luce cioè del rigetto delle principali soluzioni alternative – dai costituenti italiani. In effetti, in un sistema istituzionale assai articolato quale è quello dell'Unione

europea, caratterizzato da una molteplicità di soggetti produttori di norme e in cui il potere legislativo ha perso quei caratteri di esclusività e di libertà nel fine che gli erano propri negli Stati nazione, non sembrano più particolarmente pressanti, a livello di ciascuno Stato membro, quei rischi legati alla concentrazione di tutti i poteri – legislativi e di indirizzo politico[16] – in un'unica assemblea, che i costituenti, specialmente quelli di matrice liberale e cattolica, temevano potesse verificarsi nel caso in cui fosse prevalsa la tesi, sostenuta dai partiti di ispirazione marxista, di un Parlamento monocamerale[17].

Non può quindi sorprendere che, secondo un convincimento piuttosto diffuso, la ragione fondamentale che giustifica un sistema bicamerale sia oggi, al di là delle sue origini e delle stratificazioni storiche, legata soprattutto all'articolazione territoriale dello Stato[18]. Esigenza che è particolarmente forte, come è evidente, negli Stati più grandi e popolosi, specie se connotati da elevate eterogeneità economiche, sociali e culturali, che spesso si riflettono nel riconoscimento di forme significative di autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria alle realtà sub-statali: con la conseguente necessità di individuare sedi in cui, a livello politico, si condividano le linee di un indirizzo politico che richiede l'attivo coinvolgimento delle diverse istituzioni territoriali.

Quanto si è appena osservato contribuisce a spiegare come mai, nel processo riformatore che si sta qui ripercorrendo, se le alternative in campo circa le caratteristiche delle Camere alte sono sembrate essere in teoria molteplici[19], il dato comparato e una anche minima riflessione sulle caratteristiche del territorio italiano, com'è noto estremamente diversificato sul piano economico e sociale, hanno delineato come in effetti percorribile unicamente la soluzione di un Senato rappresentativo delle autonomie territoriali.

Quest'ultima soluzione, però, non è certo facile da delineare, in concreto. Lo possono attestare, da un lato, la diffusa insoddisfazione che circonda pressoché tutte le esperienze di Camere alte, nell'Unione europea e non solo, che sono frequentemente oggetto di proposte di riforma e, in più casi, anche di soppressione[20]; dall'altro, la circostanza che sui caratteri di un Senato italiano rappresentativo delle autonomie territoriali non si era riusciti, finora, a trovare alcun accordo soddisfacente nel corso dell'ormai ultratrentennale dibattito sulle riforme costituzionali in Italia, un dibattito nel quale proprio su tali difficoltà hanno potuto fare leva tutti coloro che si sono sistematicamente opposti, in modo più o meno esplicito, a qualsivoglia intervento riformatore[21].

In effetti, anche nel processo riformatore qui in esame le principali divisioni politiche si sono verificate appunto circa i caratteri da attribuirsi al nuovo Senato delle autonomie territoriali. In proposito, le opzioni alternative che si sono presentate al riformatore sono, con qualche semplificazione e in successione, le seguenti: a) elezione diretta o indiretta dei senatori; b) legame esclusivo con le regioni o anche con i comuni; c) derivazione dei senatori dalle Giunte o dai Consigli regionali; d) mandato esclusivo dei senatori o doppio mandato (nel senso che i senatori sono, al tempo stesso, consiglieri regionali e/o sindaci).

Rispetto al percorso in effetti prevalso, nel quale l'alternativa prescelta è stata sempre la seconda tra quelle appena delineate, avevo da tempo espresso, in varie sedi, il mio apprezzamento. In estrema sintesi: a) l'elezione indiretta dei senatori appare preferibile in quanto consente di giustificare meglio l'asimmetria delle funzioni rispetto alla Camera e, al tempo stesso, di rendere più evidente ed effettivo il legame con le istituzioni delle autonomie territoriali; b) il legame anche con le istituzioni comunali si lega a una scelta – forse criticabile in linea di principio, ma ormai difficilmente reversibile, e spesso giudicata coerente con l'evoluzione storica registratasi nella penisola italiana, oltre che con l'esigenza di considerare, nei procedimenti parlamentari, legislativi e non, anche la dimensione amministrativa delle autonomie territoriali – compiuta con la legge costituzionale n. 3 del 2001, nel senso di valorizzare i comuni e di non rendere la loro sfera di autonomia interamente disponibile per le rispettive istituzioni regionali; c) la derivazione dai Consigli, anziché dalle Giunte, appare più coerente con l'esigenza di rappresentare in Senato non solo le maggioranze al governo (spesso ininterrottamente, da decenni) in ciascuna regione e altresì con la natura parlamentare della nuova Assemblea (che non a caso tende perlopiù ad essere esclusa per il Bundesrat tedesco); d) il doppio mandato, infine, rafforza ulteriormente, assicurandogli maggiore continuità, il legame dei senatori, e dunque del Senato, con le istituzioni territoriali che è chiamato a rappresentare.

Si può anche notare che non molto dissimile era stato il percorso seguito, in proposito, sia dalla già ricordata "bozza Violante", sia dalla relazione finale predisposta dalla Commissione Letta-Quagliariello. Con differenze tutto sommato piuttosto lievi negli esiti e, peraltro, a mio avviso, tendenzialmente migliorative.

In particolare, rispetto al "Senato federale della Repubblica" previsto dalla "bozza Violante", restano i membri eletti da parte dei Consigli regionali (sostanzialmente dimezzati rispetto ai 144 allora previsti), ma vengono meno i 36 senatori eletti dai Consigli delle autonomie locali-CAL, ora sostituiti dai 21 senatori eletti anch'essi dai Consigli regionali ma "tra i sindaci dei Comuni dei rispettivi territori". In sostanza, anziché affidare quest'ultima elezione ad organi che, nonostante la previsione costituzionale ad essi dedicata (art.123, quarto comma, Cost., come modificato nel 2001), hanno *status* e modalità di funzionamento variegati e spesso incerti a seconda della Regione, la si riconduce anch'essa al Consiglio regionale, mantenendo perciò la dimensione regionale dell'opzione e consentendo perciò di equilibrarla meglio con gli altri senatori eletti nel medesimo Consiglio.

Rispetto invece alla Commissione Letta-Quagliariello, la differenza consiste nel fatto che all'interno di questa era risultata prevalente l'opinione che i senatori dovessero essere eletti, dai Consigli regionali e dai CAL, al di fuori dei componenti dei Consigli regionali e comunali. Come si è accennato, il disegno di legge in esame prevede invece che essi siano eletti tra consiglieri regionali e tra i sindaci, con una soluzione che, se può originare qualche problema – non insormontabile – nel funzionamento del Senato, ne assicura però, come si è già accennato, un più intenso e continuo collegamento con le autonomie, oltre a risultare, tendenzialmente, meno dispendiosa per le finanze pubbliche e a prestare meno il fianco all'accusa di determinare un allargamento del ceto politico (con il "recupero" di ex amministratori regionali e locali).

Si tratta, comunque, di elementi che confermano come le opzioni di fondo relative alla composizione del Senato non siano, come dire, uscite dal cappello del governo Renzi, ma anzi si pongano in sostanziale continuità con l'onda lunga' del dibattito sulle riforme costituzionali, oltre che in diretta connessione con l'esigenza di rivedere il sistema bicamerale che – come è noto – si è palesata in maniera piuttosto clamorosa all'indomani delle elezioni del 2013 e che è stata sottolineata con forza dal Presidente della Repubblica Napolitano, subito dopo la sua rielezione al Quirinale[22].

Con quanto si è appena affermato, però, non si vuole certo sostenere che il progetto sia privo di elementi critici o incoerenti. Un elemento di dubbia coerenza rispetto al percorso appena riassunto – che come si vedrà origina una serie problemi anche nell'interpretazione delle disposizioni transitorie – discende proprio da uno dei pochi emendamenti introdotti nel corso della terza lettura presso il Senato, relativo al fatto che l'elezione dei senatori-consiglieri regionali da parte dei Consigli regionali debba avvenire "in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi". Si è così riaffacciata, in modo abbastanza obliquo, quell'ipotesi di elezione diretta (di una parte) dei senatori che, come si è appena visto, era invece stata scartata sin dall'origine dal testo in esame

e, ancora prima, sia dalla "bozza Violante", sia dalla Commissione Letta-Quagliariello. Peraltro, il fatto che non si parli di elezione ma più genericamente di "scelte" e la circostanza che si rinvii alle "modalità stabilite dalla legge" elettorale per il Senato sono elementi che, ancorché piuttosto ambigui, lasciano un certo margine al legislatore (statale e regionale) per assicurare un'attuazione della disciplina costituzionale che non rinneghi l'opzione di fondo sull'elezione indiretta di tutti i senatori (cfr. anche *infra*, il par. 4).

Inoltre, resta, indubbiamente, una distribuzione piuttosto asimmetrica tra le diverse Regioni. Come è stato giustamente osservato[23], ben dieci istituzioni territoriali saranno rappresentate da due soli senatori ciascuna: ossia da un consigliere regionale e da un sindaco. Il che solleva una serie di problemi, soprattutto quanto alla capacità di rappresentare le minoranze all'interno di queste regioni, che come si è osservato deve considerarsi come una delle ragioni alla base della scelta di affidare ai Consigli anziché alle Giunte regionali l'elezione dei senatori.

Per ovviare a questo problema si è prospettata, da autorevole dottrina[24], l'ipotesi di elevare da due a tre la soglia minima di senatori per ciascuna Regione o provincia autonoma, in modo da rendere un po' più proporzionale la rappresentanza delle regioni minori. Tuttavia, l'accoglimento di questa ipotesi, per ammissione dello stesso autore, avrebbe avuto l'effetto, per mantenere comunque un minimo di proporzionalità nella rappresentanza delle diverse Regioni, di incrementare il numero totale dei senatori, che avrebbe così oltrepassato la fatidica "quota 100" (più gli attuali senatori a vita, ad esaurimento).

Invero, è chiaro che qualsiasi soluzione, vista la limitazione complessiva del numero dei senatori, si presta a critiche quanto a capacità di individuare un adeguato punto di equilibrio tra i criteri della rappresentatività e della proporzionalità nel riparto dei senatori tra i diversi territori: è noto infatti che i due criteri suddetti possono conciliarsi più agevolmente quanto più cresce il numero dei componenti di un collegio, mentre tendono a confliggere irrimediabilmente tra loro nel caso in cui il collegio abbia una composizione numericamente ridotta.

Da questo punto di vista, non va dimenticato quale era l'opzione alternativa, adottata nel testo originario del disegno di legge: quella consistente nell'attribuire un peso eguale a tutte le regioni, indipendentemente dalla loro popolazione[25], in coerenza con quel che accade nelle Camere alte di alcuni ordinamenti federali[26], più ossequiosi rispetto all'idea di rappresentare, nella Camera alta, ciascuna istituzione territoriale, a prescindere dalla sua rilevanza demografica o economica. Rispetto a questa soluzione, peraltro, si erano levate non poche obiezioni, anche piuttosto drastiche: volte a segnalare non soltanto come essa avrebbe assicurato una sovrarappresentazione dei sindaci e delle città capoluogo, ma altresì come le decisioni assunte da questo organo, a causa di una rappresentanza così iniqua dei cittadini a seconda della Regione di appartenenza, non avrebbero avuto "alcuna rappresentatività"[27].

Resterebbe, infine, qualche critica al mantenimento di una quota di cinque senatori di nomina del Presidente della Repubblica, per un mandato di durata settennale, unico residuo della logica del "Senato delle competenze". Ma va altresì considerato che, quasi a compensazione, si è scelto di collocare tutti alla Camera i parlamentari eletti all'estero. Compiendo peraltro, anche in questo caso, una scelta discutibile, visto che una rappresentanza di quel tipo, in quanto derivante dagli italiani eletti nella "circoscrizione estero", avrebbe forse avuto più senso collocarla in Senato, ma che comunque non pare del tutto irrazionale, almeno ove si intenda far sì – se non altro per ragioni di continuità con i diritti riconosciuti ai residenti all'estero dal legislatore costituzionale del 2000 e del 2001 – che pure tali parlamentari concorrano attivamente al supporto o all'opposizione nei confronti del Governo.

3. Le tante incognite ancora da affrontare per definire la natura del "nuovo" Senato

3.1. L'elezione dei senatori e la collocazione dei Presidenti di Regione

Il testo del disegno di legge costituzionale, comunque, lascia aperte ancora moltissime incognite, tant'è che è davvero difficile immaginare, alla luce del solo esame di tale testo, quale sia la natura del prossimo Senato della Repubblica. Quello che si può per ora affermare, con relativa certezza, è che il nuovo Senato della Repubblica, nonostante l'identità del nome, sarà un organo del tutto diverso dal Senato attuale, rispetto a cui bisogna immaginarsi nuovi modelli organizzativi e nuove procedure, con notevole fantasia e ovviamente con attenzione ai modelli e alle esperienze presenti nel panorama comparato.

Questa attività creativa ha, del resto, ampio modo di svilupparsi. Il testo del disegno di legge costituzionale fa, in più casi, rinvio ad altre fonti e, con particolare riferimento alla composizione e all'organizzazione del Senato, rinvia anzitutto alla legge per l'elezione dei senatori. Legge che dovrà ispirarsi ad un criterio proporzionale e che sarà sottoposta a un vaglio preventivo della Corte costituzionale a richiesta di minoranze parlamentari (secondo la disposizione transitoria presente nell'art. 39, comma 11, del disegno di legge costituzionale): come si è accennato, sarà chiamata a conciliare l'elezione indiretta del Senato (affermata con chiarezza dall'art. 57, secondo comma) con la necessità che l'elezione dei senatori nei consigli "avvenga in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi" (art. 57, quinto comma) (cfr. anche *infra*, il par. 4).

Ad ogni modo, il grosso delle scelte sembra essere demandato soprattutto ai regolamenti parlamentari, e quindi, in primo luogo, al regolamento del nuovo Senato. Oltre che, ovviamente, alle convenzioni (e alle consuetudini) tra le forze politiche e anche tra le autonomie territoriali che si stipuleranno o si instaureranno all'indomani (o in qualche modo pure alla vigilia) dell'entrata in vigore della nuova disciplina costituzionale.

Alle medesime fonti convenzionali, a livello centrale come a livello regionale, viene inoltre affidata la scelta circa i criteri in base ai quali determinare i sindaci-senatori: si dovrà decidere se, per esempio, questi saranno (tutti?) sindaci dei comuni capoluogo di regione, oppure se, in ipotesi sulla base di un accordo raggiunto a livello nazionale, questi siano in parte sindaci di comuni grandi e in altra parte di comuni piccoli; e si dovrà valutare se e con che modalità trovi applicazione anche alla loro elezione il metodo proporzionale richiamato dall'art. 57, secondo comma, Cost. e che trova una sua (provvisoria) applicazione nella disposizione transitoria di cui all'art. 39, comma 1, del disegno di legge, che delinea "listini" composti tanto da consiglieri regionali quanto da sindaci[28].

Per percepire l'importanza di questi elementi ancora da definire si può anzitutto sottolineare come il testo attuale non sia sufficiente ad escludere che nel nuovo Senato trovino una loro collocazione anche i presidenti di regione, secondo un'opzione che era stata fatta propria, come si è accennato, dal disegno di legge originario e che continua ad avere i suoi sostenitori, soprattutto in nome del "modello Bundesrat" (tedesco)[29].

Nulla sembra escludere, infatti, che i consigli regionali decidano, magari concordemente, di farsi rappresentare in Senato dal Presidente della Regione, a patto ovviamente che costui sia anche "consigliere". E, a stare al diritto attualmente in vigore, sono in effetti consiglieri regionali tutti i Presidenti di Regione[30].

Questa opzione, del resto, sembra essere in qualche modo presupposta dall'art. 63, secondo comma, Cost., in particolare laddove demanda al regolamento del Senato il compito di stabilire "in quali casi l'elezione o la nomina delle cariche negli

organi del Senato possano essere limitate in ragione dell'esercizio di funzioni di governo regionali o locali", così presupponendo che l'esercizio di funzioni di governo anche a livello regionale sia pienamente compatibile con il mandato di senatore[31]. Va nel medesimo senso, infine, la soppressione, con riferimento al solo mandato di senatore, delle cause di incompatibilità attualmente disposte dall'art. 122, secondo comma, Cost. con riguardo non soltanto ai consiglieri regionali, ma altresì ai membri delle Giunte regionali[32].

A mio avviso, con la presenza in Senato dei Presidenti di Regione potrebbe ritenersi altresì soddisfatto il requisito posto dal nuovo testo dell'art. 57, comma 5, Cost., ove, come si è appena visto, richiede che l'elezione dei senatori "avvenga in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi". Come potrebbe, infatti, ritenersi non adottata in conformità alle scelte espresse dall'elettorato l'elezione a senatore proprio di quel Presidente della Regione che ai sensi dell'art. 122 Cost. è eletto a suffragio universale e diretto (salvo che lo statuto disponga diversamente) e che perciò è stato (appena) scelto direttamente dai cittadini? E' vero che la formula adottata "candidati consiglieri" sembrerebbe essere idonea a sollevare qualche perplessità circa il fatto che questa fosse l'effettiva volontà di chi ha predisposto quell'emendamento[33], ma è indubbio che, almeno dal punto di vista formale, il "candidato Presidente della Regione" è, di per sé, anche "candidato consigliere regionale".

In alternativa, ove la strada dell'elezione dei Presidenti di Regione in Senato non si ritenesse percorribile, o non fosse comunque percorsa dai consigli regionali, un coinvolgimento dei Presidenti di Regione nei lavori del Senato – da ritenersi essenziale al fine di consentire al Senato di svolgere efficacemente le funzioni ad esso assegnate, a partire dalla funzione di raccordo "tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica e tra questi ultimi e l'Unione europea" – potrebbe comunque avere luogo in forma più indiretta, secondo altre modalità. In particolare, questo coinvolgimento potrebbe in qualche modo derivare dalla confluenza di due dei principali nodi tuttora da chiarire riguardo al disegno riformatore: da un lato, il destino e la collocazione delle Conferenze Stato-autonomie territoriali, che come è noto hanno fin qui rappresentato le principali forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, in attuazione del principio di leale collaborazione, seppure a fasi alterne e con tutti i limiti propri di un'interlocuzione svolta solo a livello di Esecutivi; dall'altro lato, il ruolo e i poteri del Governo nell'attività del nuovo Senato, posto che, ai sensi dell'art. 64, quarto comma, Cost., come riscritto dalla riforma *in itinere*, "i membri del Governo hanno diritto, e se richiesti obbligo, di assistere alle sedute delle Camere" e "devono essere sentiti ogni volta che lo richiedono".

Pur nella consapevolezza di addentrarsi su un terreno piuttosto impervio, pare difficile negare: in primo luogo, che le Conferenze continueranno ad operare, sia per la parte più strettamente amministrativa, in attuazione dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, sia per assicurare un qualche raccordo tra le attività di guida dell'attività legislativa che gli Esecutivi, statale e regionale, naturalmente svolgono, nell'ambito di forme di governo caratterizzate dalla necessaria sussistenza di un legame fiduciario; in secondo luogo, che il Senato, per il solo fatto di essere slegato dal rapporto fiduciario, non potrà certamente disinteressarsi della posizione che, sui provvedimenti in esame, sarà espressa dal Governo statale e risentirà inevitabilmente anche delle posizioni dei Governi regionali (rispetto alle cui politiche è chiamato a svolgere, tra l'altro, una funzione di valutazione), nonché – reciprocamente – che lo stesso Governo avrà interesse a seguire da vicino, e a condizionare, seppure in modo non vincolante, i lavori del Senato, specie riguardo all'attività legislativa.

Se ciò è vero, allora è chiaro che occorre immaginare modalità procedurali che "inseriscano" il sistema delle Conferenze e il Governo nei lavori del Senato. Una prospettiva, a mio avviso pienamente coerente con il regionalismo cooperativo delineato dal disegno di legge costituzionale in esame, potrebbe essere quella di far confluire le due problematiche appena enunciate, facendo sì che "il Governo 'in' Senato" – per riprendere, adattandola, una fortunata formula coniata da Andrea Manzella[34] – sia costituito, appunto, dalle Conferenze Stato-autonomie: in concreto, ad esempio, ciò comporterebbe che l'espressione della posizione del governo in Senato dovrebbe essere di regola anticipata da una riunione delle Conferenze, sicché il Senato potrebbe diventare il luogo 'pubblico' ove porre a confronto e comporre i diversi interessi territoriali anzitutto ai fini dell'attività legislativa, ma anche in vista degli accordi e delle intese successivamente da stipularsi in seno alle Conferenze.

In tal modo, ove il circuito Stato-Regioni-Comuni funzionasse a dovere anche a livello di Esecutivi, il Senato sarebbe davvero nelle condizioni non soltanto di svolgere il ruolo di rappresentanza delle istituzioni territoriali, ma altresì – come si accennava – di esercitare, anche e anzitutto mediante il suo concorso alla funzione legislativa, quelle "funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica" e altresì "tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea", entrambe espressamente richiamate dal nuovo testo dell'art. 55, quinto comma, Cost.

Pure lo svolgimento delle ulteriori funzioni ad esso attribuite, e in particolare la valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni, la verifica dell'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori, l'espressione dei pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge e, infine, la verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato – sempre per stare alla terminologia di cui al suddetto art. 55 Cost. – sembra presupporre un costante confronto non soltanto con il Governo statale, ma altresì con quelli regionali e locali, oltre che con le competenti istituzioni dell'Unione europea. Posto che, come è risaputo, sempre più spesso le politiche pubbliche sono il frutto dell'azione di molteplici livelli territoriali di governo[35].

Certo, come questo risultato possa essere concretamente realizzato sul piano della composizione del Senato – che è l'oggetto del presente contributo – non è facilissimo da prefigurare. Probabilmente l'innovazione maggiore dovrebbe riguardare l'attuale assetto delle Conferenze Stato-autonomie territoriali, portandole, nella loro composizione, nelle regole di funzionamento e negli stessi apparati burocratici, ad 'avvicinarsi' e ad 'affiancarsi' al nuovo Senato, possibilmente in un rapporto che non sia concorrenziale, bensì complementare. Ma non può nemmeno escludersi che l'iniziativa in questa direzione provenga invece dal nuovo Senato, che potrebbe in qualche modo aprirsi, nello stesso interesse di assicurare un efficace svolgimento delle sue funzioni di raccordo, ad un rapporto costante con il Governo centrale e con quelli regionali, fin quasi ad includere questi ultimi nel proprio seno, quali soggetti che regolarmente partecipano ai lavori del Senato[36]: le Conferenze Stato-autonomie territoriali dovrebbero considerarsi parte dell'amministrazione a più livelli che non da oggi opera sul territorio italiano e che così troverebbe nel nuovo Senato un luogo unitario e "parlamentare", nel quale i meccanismi di responsabilità istituzionale, anche e anzitutto davanti all'opinione pubblica, avrebbero modo di operare.

L'opzione per uno dei due percorsi ora delineati avrebbe evidentemente effetti significativi sul piano delle fonti. Una volta esclusa la possibilità che questa evoluzione fosse indicata e disciplinata dalla stessa legge di revisione costituzionale[37], infatti, nel primo caso a 'trainare' sarebbe la fonte legislativa, dovendosi procedere ad una revisione del decreto legislativo n. 281 del 1997, in cui come è noto si rinvia la gran parte della normativa sulle Conferenze Stato-autonomie territoriali, e della stessa legge n. 400 del 1988, non soltanto nella disposizione istituiva della Conferenza Stato-Regioni, ma anche e soprattutto dove disciplina i poteri del Governo in Parlamento; nel secondo caso, invece, la fonte più significativa sarebbe probabilmente costituita dal regolamento del Senato, chiamato ad immaginare le forme e le procedure idonee ad

assicurare una adeguata presenza del Governo centrale e di quelli regionali nelle dinamiche del nuovo Senato. Va da sé, peraltro, che in ambedue i casi sarà necessaria una disciplina che operi sia a livello di legge statale sia a livello di regolamenti parlamentari, con gli opportuni completamenti nelle stesse regole che reggono le forme di governo regionali, oltre a tutto quell'insieme di convenzioni costituzionali che, in molte esperienze federali o regionali, delineano i meccanismi di coordinamento tra lo Stato e gli enti territoriali, oltre che tra questi ultimi[38].

Ove neppure queste ipotesi dovessero trovare seguito, non mancano altre modalità che, facendo leva in particolare sull'organizzazione interna del nuovo Senato, e in particolarmente sulle commissioni, potrebbero comunque assicurare un funzionamento del Senato idoneo a garantire un peso adeguato alle posizioni, e agli interessi, di ciascuna autonomia regionale. Prima di affrontare questo tema è però opportuno porsi in modo più diretto quella che è forse la principale domanda circa la natura del nuovo Senato: non è chiaro, né – come si vedrà – è facile fornire allo stato attuale elementi decisivi per una risposta, quale sarà il *cleavage* dominante nella nuova Assemblea. Detto in altri termini, non si sa se e come il nuovo Senato riuscirà a conciliare tra loro il *cleavage* partitico, il *cleavage* territoriale e il *cleavage* istituzionale.

3.2. La definizione del *cleavage* dominante: partitico, territoriale o istituzionale?

Per provare a sciogliere, ovviamente in termini ancora problematici e indefiniti, questo interrogativo, che chiama in causa anche la natura della rappresentanza che il nuovo Senato è chiamato ad assicurare, mi pare necessario muovere da una considerazione preliminare, che spesso viene tralasciata e che, invece, può forse aiutare a dipanare, almeno un po', la matassa.

La considerazione consiste nel rilevare come in ogni Assemblea parlamentare siano presenti diversi *cleavage*: diverse linee di frattura permanenti[39], cioè, suscettibili di dividere il collegio nel suo complesso e che ciascun parlamentare è in qualche modo tenuto a conciliare, di volta in volta nella misura ritenuta più opportuna, nell'esercitare la sua funzione. A lungo, nel corso del XX secolo, con particolare chiarezza nel Parlamento italiano, il *cleavage* partitico è risultato essere assolutamente dominante, al punto da proporsi come pressoché unica chiave di lettura delle dinamiche della Camera e del Senato (non a caso, come si accennava, a lungo sostanzialmente convergenti). In altre parole, il "mito" fondativo della rappresentanza politica come rappresentanza della nazione ha potuto piuttosto agevolmente convivere con un'articolazione dei parlamentari sulla sola base del partito (nazionale) di appartenenza[40], inteso come tendenzialmente coincidente con quello nelle cui liste il parlamentare è stato eletto, mettendo perciò in secondo piano tutte le altre caratteristiche del parlamentare (provenienza territoriale, religione, sesso, età, professione, interessi settoriali rappresentati, e così via).

Tuttavia, questi elementi, seppur passati in secondo piano, non sono certo scomparsi dal quadro. Va detto che essi a lungo sono stati rilevanti – prevalentemente, quando non esclusivamente – nell'ambito intra-partitico: per cui, non a caso, all'interno di ciascun partito vi sono tradizionalmente stati (e tuttora vi sono) movimenti giovanili, femminili, articolazioni provinciali o regionali, correnti più o meno forti in determinate aree del territorio. Una volta però indebolitisi i grandi partiti di massa, il quadro si è fatto più complesso e i *cleavage* diversi da quello partitico sono diventati sempre più significativi, anche in termini più generali.

Si tratta di un fenomeno che, per ragioni legate alla storia politico-istituzionale italiana – che come è noto ha visto l'ordinamento repubblicano fondato sui partiti antifascisti –, è stato particolarmente evidente nel nostro Paese, fino a tutti gli anni '90. Dal 1992 in poi, esso ha subito però un profondo mutamento.

La crisi di questo modello è testimoniata, ad esempio, dall'elevata mobilità tra i gruppi parlamentari che ha caratterizzato tutte le legislature dell'ultimo ventennio. Mobilità sicuramente legata, in parte, alla instabilità dello stesso quadro partitico, e per altra parte incoraggiata – come si è a più riprese sottolineato[41] – da regole sulla formazione dei gruppi rimaste sostanzialmente inalterate a partire dal primo dopoguerra, ma soprattutto dovuta a singoli parlamentari che hanno mal sopportato il partito che pure avevano scelto e hanno preferito far prevalere un *cleavage* diverso: hanno inteso perciò svolgere il proprio mandato con maggiore libertà di seguire, in modo più sistematico, indicazioni non coincidenti con quelle fornite dai vertici del partito di appartenenza[42]. Certo, poi questa decisione li ha spesso condotti ad aderire ad altri partiti o movimenti politici, e dunque ad accettare altre direttive, sempre di carattere politico. Tuttavia, ciò non è accaduto in tutti i casi, e comunque non subito: si spiega così il noto fenomeno dell'"esplosione" del gruppo misto, caratterizzato, all'evidenza, da direttive e vincoli politici più laschi. Inoltre, spesso l'adesione ad un nuovo gruppo è stata negoziata in modo da lasciare più margini di azione al parlamentare in questione o ha portato alla formazione di gruppi e formazioni politiche "a maglie larghe" (come testimoniato, ad esempio, dal frequente uso del termine "autonomia" nella denominazione dei nuovi gruppi parlamentari sorti in corso di legislatura).

A partire dal 1997 inoltre, nell'ordinamento della Camera dei deputati, un certo rilievo è stato attribuito all'elezione dei parlamentari in una determinata area del territorio, così derogandosi in qualche misura al principio della rappresentanza nazionale affermato dall'art. 67 Cost. Se il luogo di elezione era pressoché privo di ogni significato sul piano formale, dal 1997 esso è divenuto rilevante, alla Camera, ai fini della formazione della componente "minoranze linguistiche" del gruppo misto: ai sensi del regolamento della Camera, infatti, "un'unica componente politica all'interno del Gruppo misto può essere altresì costituita da deputati, in numero non inferiore a tre, appartenenti a minoranze linguistiche tutelate dalla Costituzione e individuate dalla legge, i quali siano stati *eletti*, sulla base o in collegamento con liste che di esse siano espressione, *nelle zone in cui tali minoranze sono tutelate*"[43]. Se è comprensibile il fine di evitare che tale componente – che beneficia automaticamente della deroga in base a cui si può formare anche con soli 3 deputati, anziché 10[44] – possa essere costituita da deputati che delle minoranze linguistiche non sono effettivamente espressione, è innegabile che così si è introdotta una differenziazione tra i deputati, del resto sulla scorta di comportamenti che, soprattutto per molti dei parlamentari eletti in Trentino-Alto Adige, sono risultati essere estremamente attenti agli interessi di quella Regione (non a caso, tradizionalmente caratterizzata dalla presenza di partiti autonomisti)[45].

Il fenomeno appena evidenziato, del resto, non può neppure ritenersi esclusivamente italiano. Si pensi, in particolare, alla prevalenza del *cleavage* territoriale sul *cleavage* partitico, e alla stessa formazione dei partiti basati solo o in larghissima maggioranza in alcune aree del territorio e magari volti a richiedere maggiore autonomia, e maggiori risorse finanziarie, a vantaggio di quel territorio, quando non ad auspicarne la secessione dallo Stato nel cui Parlamento sono presenti (o aspirano comunque ad entrare)[46].

In fondo, in questa chiave sembra vada letto il dibattito che nel Regno Unito si è realizzato in questi anni sulla cosiddetta *English question* (anche nota come *West Lothian question* o ancora come *English votes for English laws-EVEL*): ci si è domandati, cioè, se fosse corretto che i deputati eletti o in Scozia o in Galles partecipassero a pieno titolo, in seno alla House of Commons, all'approvazione delle leggi destinate ad applicarsi soltanto in Inghilterra, e non quindi nei rispettivi territori (visto che, reciprocamente, i parlamentari eletti in Inghilterra non potevano né possono, come è ovvio, prendere parte alle analoghe decisioni una volta che queste siano state devolute al Parlamento scozzese o gallese)[47]. E si è

conseguentemente costruito un procedimento differenziato per le leggi che riguardino soltanto la *English nation*, introducendo, tra la seconda e la terza lettura, una fase alla quale partecipano solo i parlamentari eletti in Inghilterra[48]. Un problema non troppo dissimile, anche se sulla base di spinte di tutt'altra natura e con riferimento ad un ordinamento e ad un'assemblea di tipo sovranazionale, si è recentemente posto con riguardo al Parlamento europeo, a seguito della natura sempre più "a geometria variabile" del processo di integrazione europea. Anche qui semplificandosi un fenomeno invero più articolato, ci si è chiesti se non sia possibile differenziare tra i parlamentari europei a seconda dello Stato membro in cui essi sono stati eletti, evitando ad esempio che i membri del Parlamento europeo eletti nel Regno Unito o in Paesi che hanno scelto di non adottare l'euro siano chiamati ad assumere decisioni-chiave relativamente alle linee di politica economica da assumersi nell'Eurozona[49]. In proposito, accanto ad autori che hanno sostenuto una prospettiva siffatta[50], ve ne sono altri che hanno mostrato come essa si ponga in contrasto frontale con il disposto dell'art. 14, par. 2, TUE (ai sensi del quale "Il Parlamento europeo è composto di rappresentanti dei cittadini dell'Unione"), oltre che con il tradizionale principio che informa il funzionamento dei Parlamenti in base al quale lo *status* del parlamentare è, almeno ad inizio mandato, unico e indifferenziato, a prescindere dal luogo e dalle modalità di elezione[51].

In ogni caso, i due dibattiti sinteticamente richiamati, anche a prescindere dai loro esiti concreti, possono considerarsi come un chiaro indice della crisi della rappresentanza politico-parlamentare di tipo generale e altresì del dominio incontrastato del *cleavage* partitico sul *cleavage* territoriale nel determinare le regole di funzionamento dei Parlamenti contemporanei. Del resto, non si può neppure pensare che vi sia un solo *cleavage* assolutamente e sempre dominante. Gli studi politologici che, specie con riferimento al Congresso statunitense, hanno ricostruito le dinamiche parlamentari mettendosi dal punto di vista del singolo membro della House of Representatives o del Senate da tempo hanno rilevato come ciascun parlamentare sia chiamato, in misura ovviamente variabile, a conciliare la logica propria della rappresentanza territoriale, ovviamente prevalente allorché opera nel proprio collegio elettorale, con la logica propria della rappresentanza politica, di solito più forte quando si trova a Washington D.C.[52]. Una banale ricostruzione di alcuni dibattiti parlamentari nostrani, per esempio sulle leggi istitutive di nuove province o su alcune disposizioni dedicate a specifiche aree territoriali presenti in molte leggi finanziarie o di stabilità, confermerebbe che il *cleavage* territoriale tende a diventare, in alcune circostanze, non solo rilevante, ma persino prevalente, anche nel Parlamento attuale.

Se questo è il quadro complessivo, mi pare che nel nuovo Senato i *cleavage* principali destinati a convivere siano tre: in primo luogo, ovviamente, quello partitico, a seconda cioè del partito (tendenzialmente nazionale) di affiliazione (o comunque sotto il cui simbolo si è stati eletti, consiglieri regionali o sindaci); in secondo luogo, quello territoriale, nel senso che i senatori tenderanno ad articolarsi a seconda della regione dal cui consiglio regionale sono stati eletti (con un qualche coinvolgimento anche degli elettori di quella regione, come si è visto); in terzo luogo, quello istituzionale, ossia a seconda della categoria di istituzioni di provenienza e di appartenenza (avendosi perciò, da un lato, senatori-consiglieri regionali, probabilmente spesso disgiunti a seconda che rappresentino regioni ordinarie o speciali, e, dall'altro, senatori-sindaci)[53].

Davvero difficile è dire, al momento, quale sarà il *cleavage* prevalente[54]. Quel che si può affermare con relativa certezza è che, in qualche modo, i tre coesisteranno tra loro e che, appunto per questo, nel nuovo Senato il *cleavage* partitico sarà – in una qualche misura, invero tutta da determinare – meno significativo che alla Camera. Questa opzione, del resto, emerge piuttosto chiaramente, in termini all'evidenza prescrittivi, da una serie di indici testuali, a nostro avviso tutt'altro che irrilevanti, presenti nel disegno di legge costituzionale, che dovrebbero guidare l'opera di riscrittura del regolamento del Senato.

3.3. Il diverso significato del vincolo di mandato, le modalità di voto, le minoranze parlamentari e le commissioni

Il primo indice testuale attiene alla definizione del rapporto di rappresentanza politica, con riferimento ai senatori. Il disegno di legge, infatti, spezza per essi il tradizionale abbinamento presente nell'art. 67 Cost., a sua volta coerente con una tradizione plurisecolare[55], tra divieto di mandato imperativo, da un lato, e rappresentanza della nazione, dall'altro, che resta valido soltanto per i deputati. Per i senatori, infatti, vale la regola generale sancita dal nuovo art. 67 Cost., per la quale "i membri del Parlamento esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato", ma non anche quanto disposto dall'art. 55, terzo comma, Cost., ai sensi del quale "ciascun membro della Camera dei deputati rappresenta la Nazione"[56]. Al contrario, secondo quanto stabilisce il successivo quinto comma, il Senato "rappresenta le istituzioni territoriali" e i 95 senatori elettivi sono, ai sensi dell'art. 57, primo comma, Cost., "rappresentativi delle istituzioni territoriali".

Si noti che in genere proprio la nuova formulazione dell'art. 67 Cost. è invocata al fine di sostenere come, ai sensi del nuovo testo costituzionale, non sarebbe possibile un voto unitario, "per delegazione regionale", come avviene secondo il "modello Bundesrat": una modalità di voto che, a detta di molti, ove prevista dalla riforma costituzionale, avrebbe potuto produrre effetti positivi, sia in termini di disincentivo al contenzioso costituzionale, sia perché avrebbe facilitato lo svolgimento del doppio mandato dei senatori[57]. Vedremo peraltro che, nonostante la suddetta nuova formulazione dell'art. 67 Cost., non mancano le possibilità di configurare l'organizzazione del Senato in forme tali da avvicinarsi alle dinamiche proprie di una Camera in cui, almeno di regola, la posizione di ciascuna Regione è espressa unitariamente (cfr. *infra*, alla fine del paragrafo).

Un secondo indice testuale che viene in rilievo consiste nella distinzione, presente nel nuovo testo dell'art. 64, secondo comma, Cost., tra i diritti delle minoranze, da un lato, che i regolamenti parlamentari sono tenuti a garantire presso entrambi i rami del Parlamento, e lo statuto delle opposizioni, dall'altro, da garantire invece esclusivamente presso la Camera, ad opera del suo regolamento. Si tratta di una disposizione formulata in termini generali e che quindi lascia uno spazio piuttosto ampio ai regolamenti parlamentari in sede attuativa, ma che pone in capo ad essi obblighi abbastanza chiari. La disposizione presuppone in forma sostanzialmente corretta l'esistenza di molteplici *cleavage* in Senato, ma non alla Camera, dal momento che in quest'ultima il rapporto fiduciario tende a valorizzare e a consolidare le distinzioni politiche, in particolare tra deputati di maggioranza e deputati di opposizione[58]. Le minoranze del Senato, in altre parole, non sarebbero necessariamente minoranze fisse, né tantomeno esse andrebbero per forza individuate in applicazione del *cleavage* partitico, ben potendo articolarsi a seconda della linea di frattura di volta in volta dominante (spettando ad esse una qualche tutela, ad opera del regolamento del Senato, anche ove esse siano meramente occasionali).

Un terzo e ultimo indice testuale che spinge nella medesima direzione è rappresentato dal mancato richiamo, negli artt. 72 e 82 Cost., del criterio proporzionale ai fini della composizione, presso il Senato, delle commissioni (permanenti e non) in sede deliberante e delle commissioni d'inchiesta (che, si ricorda, pure il Senato può istituire, sempre su materie di pubblico interesse, purché concernenti le autonomie territoriali). In altri termini, entrambe le disposizioni costituzionali evitano di ripetere, per il Senato, il principio che la carta del 1948 afferma oggi con riferimento ad entrambi i rami del

Parlamento: ossia che le commissioni di inchiesta e le altre commissioni parlamentari, almeno quando esercitano direttamente poteri legislativi, devono essere composte proporzionalmente ai gruppi parlamentari.

Il riferimento ai gruppi e alle commissioni permanenti composte proporzionalmente a questi (e con componenti designati, e sostituibili, dagli stessi gruppi parlamentari) rappresenta, come è noto, la cifra tipica del parlamento novecentesco, da noi affermata per la prima volta (e brevemente) nel 1920-22, e poi ripreso, dopo l'esperienza fascista, dall'Assemblea Costituente in poi: del modello di parlamento in cui, proprio poiché il *cleavage* partitico diventa assolutamente prevalente, si organizza in formazioni corrispondenti ai partiti politici ed è quindi in grado di articolarsi in collegi minori che, appunto in quanto composti proporzionalmente ai gruppi-partiti, tendono a rispecchiare abbastanza esattamente la volontà del *plenum*[59].

Ebbene, il nuovo Senato nasce senza questo vincolo. Esso è perciò libero di organizzarsi come meglio crede: in ipotesi, anche senza gruppi parlamentari, o comunque con gruppi parlamentari articolati sulla base di criteri diversi dall'affinità partitica[60]; e persino, secondo alcune letture – che fanno leva sul mancato richiamo anche per il Senato dell'obbligo del previo esame in commissione dei progetti di legge nell'art. 72, sesto comma, Cost., ribadito invece per la Camera dal primo comma del medesimo articolo[61] – senza commissioni (o almeno senza commissioni nel procedimento legislativo)[62].

In effetti, questo elevatissimo margine di libertà di cui viene a disporre il nuovo regolamento del Senato rischia persino di risultare eccessivo, in quanto disorientante. Ma potrebbe rivelarsi altresì una risorsa preziosa, specie nel momento in cui si tratta di far funzionare un organo che è composto quasi esclusivamente da rappresentanti che sono anche consiglieri regionali o sindaci, e che però è, al tempo stesso, potenzialmente chiamato ad intervenire con tempestività e incisività su tutti i progetti di legge, oltre che ad esercitare una serie di funzioni potenzialmente assai significative (anche se sostanzialmente sin qui rimaste, come si è notato, "senza padrone"), quali la valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni o la verifica delle politiche dell'Unione europea sui territori[63].

Proprio sfruttandosi questa libertà, ed appoggiandosi sulla previsione costituzionale – invero piuttosto criticabile, in considerazione della semplificazione del procedimento legislativo e della drastica riduzione dei componenti del Senato – che continua a consentire, alla Camera come al Senato, la possibilità di approvare le leggi in commissione in sede deliberante (art. 72, quarto comma, Cost.), non mancano, come si accennava, modalità organizzative idonee ad assicurare un funzionamento del Senato che incentivi la prevalenza del *cleavage* territoriale sugli altri.

Sia qui consentito proporre un solo esempio, inteso unicamente a mostrare i margini di azione disponibili per il regolamento del Senato, al di là di ogni riflessione circa la sua effettiva desiderabilità. I margini di azione lasciati al nuovo regolamento sono infatti tali che si può persino ipotizzare che i poteri del Senato nel procedimento legislativo siano esercitati, quanto meno di regola, da una unica commissione permanente, composta da 21 membri, vale a dire uno per ogni regione (o, nel caso del Trentino-Alto Adige, provincia autonoma).

Certo, spetterebbe poi a quello stesso regolamento delineare, ad esempio, meccanismi di rimessione al *plenum*: ad esempio prevedendo la possibilità, per un certo numero di componenti di tale commissione (nel caso anche stabilendo, a questo fine, una soglia "ponderata", che consideri la dimensione della rappresentanza di ciascuna Regione), di rimettere l'esame del progetto di legge all'Assemblea (che dovrebbe essere appositamente convocata)[64]. Così come il regolamento potrebbe definire l'ambito di intervento di questa commissione, decidendo se prevederlo con riferimento a tutti i poteri legislativi del Senato o – come forse potrebbe ritenersi preferibile – unicamente a quelli relativi ai procedimenti legislativi non bicamerali. E, ancora, se questa commissione sia chiamata ad esercitare sia i poteri di attivazione-richiesta dell'intervento del Senato ("su richiesta di un terzo dei suoi componenti", ai sensi dell'art. 70, terzo comma, Cost.), sia quelli mediante i quali il Senato approva una proposta di modificazione ad un testo già approvato dalla Camera[65]. O, infine – ma l'elenco potrebbe essere assai più lungo – chi siano i soggetti abilitati a votare o anche soltanto ad intervenire in questa commissione, potendosi persino ipotizzare modalità di funzionamento non troppo dissimili da quelle tradizionalmente tipiche dei *Committee of the Whole House*[66].

4. Il rebus della disciplina transitoria: per il Senato, prima il nuovo regolamento o la nuova legge elettorale?

Come si vede, riguardo all'organizzazione del nuovo Senato, c'è ancora tantissimo da costruire e da immaginare. Dalla risoluzione di questi nodi dipenderà probabilmente quale dei tre *cleavage* – politico, territoriale o istituzionale – risulterà dominante e in che modo il Senato giocherà la sua partita nei procedimenti legislativi e nell'esercizio delle ulteriori e, a mio avviso, qualificanti funzioni che gli sono state attribuite. In definitiva, si comprenderà se sarà in grado di svolgere il ruolo per cui è stato pensato: se cioè il nuovo Senato riuscirà a far funzionare il regionalismo cooperativo, evitando l'alto tasso di contenzioso cui si è arrivati oggi, e anche quegli eccessi di tutela delle sole autonomie speciali che non hanno fin qui agevolato lo sviluppo di un'adeguata cultura autonomistica sull'intero territorio nazionale.

Le ragioni che abbiamo elencato ci mostrano quanto sia necessario procedere in tempi rapidi all'approvazione di una nuova legge elettorale per il Senato e alla predisposizione di un nuovo regolamento, anzitutto al fine di comprendere quale sarà la vera natura del Senato. Invero, l'ordine logico e temporale più elementare sembrerebbe presupporre che sia la prima – suscettibile, lo si ricorda, di essere impugnata in via preventiva davanti alla Corte costituzionale[67] – a dover precedere il secondo.

Tuttavia, se si esaminano le disposizioni transitorie contenute nel disegno di legge in esame – cui il legislatore costituzionale sembra questa volta aver prestato grande attenzione[68], anche specificando il momento dal quale decorre l'applicabilità di ciascun comma in cui esse sono contenute[69] – l'ordine logico e temporale pare invertirsi, e la riforma più urgente, e forse persino l'unica approvabile prima della nuova legislatura, ossia del rinnovo della Camera dei deputati, risulta essere proprio quella del regolamento del Senato.

Un meccanismo per eleggere (indirettamente) il nuovo Senato, all'indomani dell'entrata in vigore della riforma, è infatti delineato, con norma auto-applicativa, dalla disciplina transitoria. Ossia dall'art. 39, commi 1-5, del disegno di legge costituzionale: "in sede di prima applicazione e sino alla data di entrata in vigore della legge di cui all'art. 57, sesto comma, della Costituzione, come modificato dall'articolo 2 della presente legge costituzionale". Ai sensi di questa disciplina, i senatori che andranno a comporre il "primo (nuovo) Senato" saranno eletti dai consigli regionali indipendentemente da ogni collegamento diretto con gli elettori e in conformità ad un meccanismo di tipo proporzionale a liste concorrenti, formate da consiglieri regionali e sindaci, in favore delle quali ciascun consigliere potrà esprimere un solo voto. Spetterà alla lista che ha ottenuto più voti decidere se far eleggere il sindaco o uno dei consiglieri: con una scelta che ricadrà anche sulle liste classificate seconde (o terze, e così via dicendo), evidentemente, perché un sindaco, ed uno solo, dovrà risultare eletto senatore.

E' questa stessa disciplina transitoria costituzionale a stabilire, al successivo comma 6, che la nuova legge elettorale per il Senato – destinata a sostituire quella appena descritta e chiamata a prevedere che l'elezione dei senatori da parte dei

consigli regionali avvenga, come si è detto, "in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi" – "è approvata entro sei mesi dalla data di svolgimento delle elezioni della Camera dei deputati", richiedendo perciò che essa sia approvata, da entrambe le Camere (trattandosi di legge bicamerale, secondo quanto dispone l'art. 57, sesto comma, Cost.), nella nuova legislatura. Del resto, per effetto di quel che stabilisce il comma 11 del medesimo art. 39, la nuova legge elettorale per il Senato: in primo luogo, e come già si è ricordato, potrà essere impugnata in via preventiva davanti alla Corte costituzionale; e, in secondo luogo, dovrà essere attuata ad opera delle Regioni mediante apposite discipline legislative e regolamentari (nel frattempo rimanendo in vigore quelle attualmente vigenti, ai sensi del comma 12 del medesimo art. 39), visto che la competenza in materia di elezioni regionali resta tuttora delineata come competenza legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 122, primo comma, Cost.[70].

Questa sembra l'interpretazione più piana della disciplina in esame. Va peraltro segnalato che un'indicazione in senso diverso sembrerebbe trarsi dai lavori preparatori e in particolare, dalla terza lettura della prima deliberazione: quella in cui il Senato ha approvato il ricordato emendamento all'art. 57, quinto comma, Cost.[71] e, soprattutto, inserito nell'art. 39, comma 11, penultimo periodo, del disegno di legge costituzionale, il penultimo periodo, dalla formulazione invero piuttosto criptica: "Anche ai fini di cui al presente comma, il termine di cui al comma 6 decorre dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale". In sostanza, in base ad un accordo politico intervenuto in questa fase, anzitutto, come già si è osservato, in seno al Partito Democratico, l'approvazione della legge elettorale per il Senato dovrebbe aver luogo già nella corrente legislatura e non troverebbe perciò applicazione alcuna la disciplina transitoria prevista per il Senato dal prima richiamato art. 39, comma 1, posto che il termine di sei mesi fissato dal comma 6 per l'approvazione della nuova legge elettorale non decorrerebbe più dalle elezioni per la Camera, bensì, in forza del ricordato penultimo periodo del comma 11, dalla data di entrata in vigore della legge di revisione costituzionale.

Anche al di là dell'annosa questione del rilievo da darsi ai lavori preparatori, in particolare nell'approvazione di una legge di revisione costituzionale, l'interpretazione preferibile continua, a mio avviso, a rimanere quella illustrata in precedenza. La disciplina transitoria di cui al comma 1 dell'art. 39 è infatti disposta, come si è ricordato, *"in sede di prima applicazione e sino alla data di entrata in vigore"* della nuova legge elettorale per il Senato, e quindi sembra, con norma costituzionale, richiedere che il primo nuovo Senato sia composto in conformità alle regole ivi previste. Il fatto che il successivo comma 11 stabilisca, al penultimo periodo, che il termine per l'approvazione della legge elettorale per il Senato decorra già dall'entrata in vigore della legge costituzionale vale, in deroga esplicita al comma 6, ad abilitare le Camere attuali ad approvarla (sempre che esse dispongano effettivamente di sei mesi di tempo tra l'entrata in vigore della riforma costituzionale e lo scioglimento, e che, ovviamente, riescano nell'impresa)[72]; ma non sembra poter comportare una deroga altresì al comma 1, ove prevede in modo specifico il modo di formazione del primo nuovo Senato.

Per quanto riguarda i regolamenti parlamentari, la disciplina transitoria è molto più sintetica. Vi è un'unica disposizione, dettata dall'art. 39, comma 8, del disegno di legge costituzionale, la quale stabilisce infatti che "le disposizioni dei regolamenti parlamentari vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale continuano ad applicarsi, *in quanto compatibili*, fino alla data di entrata in vigore della loro modificazioni, adottate secondo i rispettivi ordinamenti dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica, conseguenti alla medesima legge costituzionale"[73].

Questa disposizione credo vada interpretata come volta non tanto a consentire che gli attuali regolamenti di Camera e Senato continuino ad applicarsi[74], ma semmai a ribadire che essi potranno trovare applicazione, nelle nuove Camere, soltanto ed esclusivamente nelle parti compatibili con le nuove norme costituzionali: conseguenza che discende naturalmente dai principi sulla gerarchia sulle fonti, ma che qualcuno, in assenza di siffatta disposizione, avrebbe potuto porre in dubbio, in nome del principio di continuità e della pretesa natura non autoapplicativa di alcune disposizioni costituzionali, specie ove esse facciano espresso rinvio ai regolamenti parlamentari. I Presidenti delle nuove Camere e le Giunte per il regolamento non potranno cioè affermare l'applicabilità – neppure in via transitoria o "sperimentale", secondo una formula che ha riscosso, negli ultimi anni, un notevole successo[75] – di norme dei regolamenti parlamentari incompatibili con la nuova disciplina costituzionale. E, anzi, sin dalla elezione dei Presidenti e dalla formazione delle nuove Giunte, oltre che, ovviamente, dalla formazione di gruppi e commissioni, ci si dovrà porre il problema della disciplina da applicarsi: si pensi, ad esempio, alla durata del Presidente del Senato, che certamente non è più possibile lasciare indeterminata, in un Senato di tipo "continuo"; o alle diverse soglie di senatori ora previste dal regolamento, che evidentemente si troveranno ad assumere un significato ben diverso rispetto a quello attuale.

Che il legislatore costituzionale abbia in mente un rinnovo piuttosto radicale dell'istituzione Parlamento, del resto, lo si ricava altresì da una disposizione finale, contenuta nell'art. 40, comma 3, del disegno di legge costituzionale e dedicata agli apparati di Camera e Senato. Con disposizione – si badi – da applicarsi "entro la legislatura in corso alla data della sua entrata in vigore", il disegno di legge costituzionale stabilisce che Camera e Senato "provvedono, secondo criteri di efficienza e razionalizzazione, all'integrazione funzionale delle amministrazioni parlamentari, mediante servizi comuni, impiego coordinato di risorse umane e strumentali e ogni altra forma di collaborazione. A tal fine è istituito il ruolo unico dei dipendenti del Parlamento, formato dal personale di ruolo delle due Camere, che adottano uno statuto unico del personale dipendente, nel quale sono raccolte e coordinate le disposizioni già vigenti nei rispettivi ordinamenti e stabilite le procedure per le modificazioni successive da approvare in conformità ai principi di autonomia, imparzialità e accesso esclusivo e diretto con apposito concorso".

La disposizione sembra voler porre rimedio alla compresenza di due ordinamenti separati per l'amministrazione della Camera e del Senato, prefigurando peraltro, con studiata ambiguità, strumenti assai diversi tra di loro per raggiungere tale scopo: ruolo unico, statuto unico e integrazione funzionale rispondono, infatti, a tre logiche distinte e in qualche misura alternative, andando dalla misura più drastica (il ruolo unico) a quella meno impattante (l'integrazione funzionale, almeno se interpretata in chiave riduttiva). Invero è abbastanza curioso che la prospettiva di unificazione delle due amministrazioni parlamentari, a lungo ed invano invocata dalla migliore dottrina[76], si accinga ad assumere una sua concretezza proprio nel momento in cui il Parlamento sta procedendo all'approvazione di una riforma costituzionale volta a far venire meno il bicameralismo simmetrico.

Questa apparente contraddizione si può piuttosto agevolmente spiegare alla luce di una finalità soprattutto "difensiva", propria della disposizione in questione: sia rispetto alle pressioni della c.d. "antipolitica", sia nei riguardi del processo di riforma costituzionale in corso e dei suoi possibili esiti. Evidentemente, l'apparato attuale del Senato e dei gruppi parlamentari ha inteso sancire sin da ora il proprio "aggancio" a quello della Camera e dei rispettivi gruppi, per evitare di finire confuso con i rappresentanti delle istituzioni territoriali, i quali probabilmente – e, purché ciò avvenga in forma non integrale, comprensibilmente – intenderanno avvalersi altresì di figure provenienti dalle amministrazioni regionali e fors'anche locali, in qualche misura in connessione al già accennato "inserimento" in Senato del "sistema delle Conferenze" (di cui si è detto *supra*, nel par. 3.1). Una disciplina siffatta, comunque, apre una prospettiva che, seppur tardiva, appare senz'altro utile. Tanto più che, a ulteriore riprova della natura "difensiva" della disposizione, essa in parte

si è già concretizzata, visto che i suoi contenuti sono stati in qualche modo anticipati da alcune vicende in cui le due amministrazioni hanno agito di comune accordo, proprio con riguardo alla gestione del proprio personale[77].

Resta appunto il fatto che il rinnovamento degli apparati camerali si è già avviato. La tappa immediatamente successiva non sembra possa essere diversa dalla predisposizione di un nuovo regolamento del Senato, auspicabilmente giungendosi alla sua approvazione a titolo provvisorio – salvo conferma, cioè, da parte dei nuovi senatori – all'indomani dell'eventuale entrata in vigore della riforma costituzionale, ma già prima dello scioglimento delle due Camere.

Spingono in questa direzione, del resto, ulteriori due elementi: da un lato, l'esigenza che il nuovo Senato sia immediatamente operativo; dall'altro, la natura di organo continuo del nuovo Senato.

Riguardo al primo, non è infatti pensabile che il nuovo Senato, all'indomani dell'entrata in vigore della legge costituzionale, dedichi i primi mesi della sua attività – per la quale rischiano di mancare le sedi essenziali, visto che, come si è accennato, si può ben dubitare della compatibilità di molte di loro con la nuova disciplina costituzionale – a scrivere il suo nuovo regolamento e perciò, in questo arco temporale, non sia in grado di organizzarsi al proprio interno, né di esercitare i propri poteri. Sarebbe un pessimo inizio, che rischierebbe di ripercuotersi sul prosieguo dell'esperienza del bicameralismo, posto che, come è noto, è proprio nei primi mesi dall'entrata in vigore (e dall'applicazione) di una nuova disciplina costituzionale che si creano quell'insieme di prassi, convenzioni e consuetudini che ne assicurano il buon funzionamento; e che, inoltre, proprio in quei mesi dovranno approvarsi leggi di attuazione costituzionale di importanza notevole e, al tempo stesso, determinarsi i nuovi equilibri – e i nuovi raccordi – tra lo Stato e le autonomie territoriali.

Riguardo al secondo elemento, si è sottolineato a più riprese che la revisione costituzionale configura il Senato come un organo "continuo", a rinnovo soltanto parziale. Questo elemento contribuisce, per un verso, a rendere assolutamente necessaria una disciplina regolamentare del tutto nuova, dovendosi immaginare norme inedite nell'esperienza attuale (come, per citare un solo esempio, cui si è già accennato, la durata in carica del Presidente di Assemblea, oltre alle categorie di senatori tra i quali potrà essere eletto). Per altro verso, il fatto che il nuovo Senato non nasca tutto sulla base di un momento elettorale integrale nuovo fa sì che sia possibile immaginare con un qualche anticipo quali saranno non certo i nuovi senatori, ma almeno il quadro politico che, in ciascun consiglio regionale, li esprimerà e che si sappia sin d'ora che di quell'organo faranno parte, in forza di un'altra disposizione transitoria, quella di cui all'art. 39, comma 7, gli attuali senatori a vita.

Viene da domandarsi, perciò, se non sia possibile sin d'ora – subito dopo e forse persino prima dell'ormai certo referendum costituzionale – avviare quel lavoro di predisposizione del nuovo regolamento del Senato, facendo leva in parte sull'apparato amministrativo (che, come si è visto, già è pronto a ridisegnare se stesso, in stretto coordinamento con quello della Camera, e che necessariamente dovrà accrescere la sua "sensibilità autonomistica"), in altra parte sulle istituzioni regionali (che saranno protagoniste dell'elezione dei nuovi senatori) e fors'anche, in parte, sugli stessi senatori a vita. Oltre, ovviamente, ai partiti politici e al Governo, i quali tra l'altro sarebbero in questa fase coperti da un (invero piuttosto parziale per quel che riguarda il Senato) velo di ignoranza. Il titolo per svolgere un ruolo siffatto pare potersi rinvenire, oltre che nelle esigenze di assicurare un buon funzionamento al nuovo Parlamento, nel principio di continuità degli organi costituzionali, a partire dalle Camere, che è stato recentemente riaffermato, come è noto, nei passaggi finali della sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale[78].

5. Conclusioni: l'importanza strategica del nuovo regolamento del Senato, per attuare correttamente la revisione costituzionale e per rispondere adeguatamente alla sfida lanciata ai Parlamenti contemporanei

L'analisi fin qui svolta dovrebbe aver fatto percepire l'entità della sfida che così viene lanciata al Parlamento dalla nuova riforma costituzionale. Non si tratta, come è stato notato[79], soltanto di un radicale ripensamento dell'organizzazione e delle funzioni del Senato – già di per sé, peraltro, un mutamento non di poco conto – ma di un ridisegno dell'intero Parlamento: con conseguenze che riguardano, per dire, sicuramente tutto l'arcipelago degli organi bicamerali, destinato ad una drastica semplificazione[80], se non ad un azzeramento – in qualche modo prefigurato dalla stessa revisione costituzionale, che elimina ogni riferimento alla Commissione parlamentare per le questioni regionali dall'art. 126 Cost. –, ma altresì le stesse funzioni e gli stessi procedimenti, legislativi e non, che si svolgono presso la Camera[81].

Si può osservare, in proposito, che, se attuata bene e tempestivamente, la riforma costituzionale si presta ad essere in linea con le ultime tendenze del parlamentarismo nel XXI secolo e, per certi versi, potrebbe persino far riprendere vigore all'esperienza parlamentare italiana e porla all'avanguardia nel panorama europeo. Il passaggio dal Parlamento novecentesco, rappresentativo dei partiti politici – che proprio in Italia ha conosciuto una realizzazione particolarmente incisiva e per alcuni versi peculiare –, al Parlamento "mediatore" degli interessi di cittadini ormai a loro volta non classificabili in base a *cleavage* ben precisi, in quanto portatori di identità multiple, è infatti un fenomeno rilevato su scala (almeno) europea, e non certo esclusivo del nostro Paese[82].

In particolare, l'accentuazione data, tra le funzioni del nuovo Senato, a quelle di "raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica e tra questi ultimi e l'Unione europea" potrebbe non restare lettera morta: se attuata con adeguati meccanismi organizzativi e procedurali, e se implementata da una classe politica e un corpo amministrativo rinnovati e sufficientemente "europeizzati", potrebbe persino contribuire a fare di questo ramo del Parlamento italiano uno dei meglio attrezzati a partecipare efficacemente al "sistema parlamentare euro-nazionale"[83].

Piuttosto che rivendicare antiche primazie nell'esercizio di una funzione legislativa che è sempre più chiaramente limitata nei fini e negli ambiti di competenza e che è ormai fisiologicamente, specie nelle forme di governo parlamentari, nelle mani dei Governi, tanto vale che i Parlamenti degli Stati membri dell'Unione europea si attrezzino adeguatamente per esercitare al meglio le loro funzioni di controllo e di indirizzo, marcando stretto gli Esecutivi nelle loro varie manifestazioni: funzioni essenziali, se si vuole che nella complessa e delicata democrazia dell'Unione europea non spariscono del tutto quegli strumenti volti a far valere responsabilità politiche e tecniche, il cui funzionamento è richiesto in ogni sistema che voglia dirsi democratico e concorre a far venire meno il terreno di coltura su cui, altrimenti, la c.d. antipolitica ha modo di svilupparsi indiscriminatamente. In questa chiave, il contributo che il nuovo Senato, e anche la nuova Camera, sapranno fornire dovrà essere valutato non solo ai fini del funzionamento più equilibrato ed efficace della democrazia italiana, ma altresì al "buon funzionamento" della democrazia dell'Unione europea, secondo la ottimistica, ma impegnativa formula presente nell'art. 12 del Trattato sull'Unione europea.

[1] A titolo meramente esemplificativo cfr. R. Zaccaria, *Un Senato delle autonomie richiede autonomie forti*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2014, n. 2. Non diversamente, cfr. G. Tarli Barbieri, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 2015, n. 1, p. 257 s.

[2] Sull'inattuazione dell'art. 11 Cost., dovuta in realtà al fatto che il meccanismo ivi prefigurato, oltre ad essere di complessa implementazione, avrebbe attribuito a tale Commissione, così integrata, un ruolo non di poco conto nell'iter

legislativo statale, cfr., tra gli altri: E. Gianfrancesco, *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Rassegna parlamentare*, 2004, n. 1, p. 300-337; A. Ruggeri, *La Commissione parlamentare per le questioni regionali, tra le forti delusioni del presente e la fitta nebbia del futuro*, in Id., *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti*, Vol. 9, Torino, Giappichelli, 2006, p. 427-456; V. Lippolis, *Le ragioni che sconsigliano di attuare l'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Rassegna parlamentare*, 2007, n. 1, p. 61-70; N. Lupo, *Sulla necessità costituzionale di integrare la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, ivi, 2007, n. 2, p. 357-377; G.M. Salerno, *L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle autonomie territoriali: problemi e disarmonie costituzionali*, ivi, 2007, n. 2, p. 379-391; S. Mangiameli, *Nicende connesse all'attuazione dell'art. 11 della Legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, Roma, Luiss University Press, 2007, p. 111-122; R. Bifulco, *L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali: in attesa della Camera delle Regioni*, in *Per far funzionare il Parlamento: quarantaquattro modeste proposte*, a cura di A. Manzella e F. Bassanini, Bologna, Il mulino, 2007, p. 87-98.

[3] Parla di "attenuazione del carattere eteronomo della legislazione centrale" A. D'Atena, *Relazione conclusiva. Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Il contenzioso Stato-Regioni nella giurisprudenza costituzionale e l'avvenire delle Regioni*, a cura di L. Pesole e M. Volpi, Napoli, Jovene, 2015, p. 171 s. In proposito G. Falcon, *Editoriale. La riforma costituzionale nello specchio del regionalismo*, in *Le Regioni*, 2015, n. 1, p. 3 s., spec. 4 s., osserva che tale scelta è ritenuta giustificata soprattutto da chi ritiene "giusto che il 'dosaggio' dell'autonomia sia in più larga misura affidato alla legislazione ordinaria dello Stato". Cfr. anche M. Cecchetti, *Le "facce nascoste" della riforma costituzionale del regionalismo. Editoriale*, in www.federalismi.it, 2015, n. 23, p. 7 s., il quale sottolinea – in sostanziale sintonia con quanto sostenuto nel presente lavoro – che la configurazione del Senato "non è in grado di determinarne necessariamente il funzionamento secondo le logiche virtuose di una effettiva rappresentanza delle istituzioni territoriali all'interno dei procedimenti legislativi dello Stato, ma è altrettanto vero che, in concreto, un funzionamento di questo tipo non può ritenersi né escluso né impedito".

[4] Nel presente lavoro si continua a parlare di "leggi statali". Tuttavia, proprio in forza dell'intervento, necessario o eventuale, del Senato, e del ruolo di raccordo che questa istituzione è chiamata a giocare anche nel procedimento legislativo, sarebbe forse più corretto iniziare a parlare, in proposito, di "leggi della Repubblica".

[5] Il riferimento è a A.C. 553 e abb.-A, approvato il 17 ottobre 2007 dalla Commissione Affari costituzionali della Camera e poi oggetto di esame in Assemblea nelle settimane immediatamente successive. Si tratta di un testo che riapri il dibattito sulla riforma del bicameralismo dopo il fallimento del referendum costituzionale del 2006 e, in precedenza, della Commissione D'Alema, e che riscosse, a quel tempo, una valutazione positiva da parte di non pochi studiosi. Cfr., tra gli altri, A. D'Atena, *Un Senato "federale". A proposito di una recente proposta parlamentare*, in *Rassegna parlamentare*, 2008, n. 1, p. 243 s. (ad avviso del quale quella proposta aveva "tutte le carte in regola per essere ricondotta al *genus* delle seconde Camere normalmente presenti negli ordinamenti di tipo autenticamente federale"), P. Caretti, *Bicameralismo e autonomie: un'altra ipotesi all'esame del Parlamento*, in *Le regioni*, 2007, n. 5, p. 657 s. (il quale la ritiene "forse la migliore di quelle sino a oggi elaborate"), S. Mangiameli, *Il Senato federale nella prospettiva italiana*, in *Rassegna parlamentare*, 2010, n. 1, p. 167 s. (per il quale essa "rappresenterebbe un sicuro passo in avanti dal punto di vista istituzionale, dal momento che assicurerebbe una rappresentanza effettiva delle Regioni e delle Autonomie locali"), nonché, volendo, N. Lupo, *La riforma del bicameralismo: un nodo non più eludibile*, in *Italianieuropei*, 2009, n. 4, p. 166 s. (disponibile su <http://italianieuropei.it/it/italianieuropei-3-2012/item/1446-la-riforma-del-bicameralismo-un-nodo-non-pi%C3%B9-eludibile.html>).

[6] Si vedano le due relazioni finali, pubblicate, la prima, il 12 aprile 2013 (<http://www.osservatorioaic.it/relazione-finale-del-gruppo-di-lavoro-sulle-riforme-istituzionali.html>) e, la seconda, il 17 settembre 2013 (<http://presidenza.governo.it/DIE/attivita/pubblicazioni/Per%20una%20democrazia%20migliore.pdf>).

[7] In senso opposto cfr. P. Caretti, *Venti domande su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 2015, n. 1, p. 101 s., ad avviso del quale "risulta veramente difficile cogliere un disegno complessivo razionale".

[8] Nel senso che la riforma di un'assemblea parlamentare sia "a major exercise" e che in genere essa avvenga quando si scrive una Costituzione del tutto nuova o comunque "in times of crisis", cfr. M. Russell, *Reforming the House of Lords. Lessons from Overseas*, Oxford, Oxford University Press, 2000, spec. 339 s.

[9] Sul legame tra popolazione e presenza di una seconda Camera cfr. D. Shell, *The History of Bicameralism*, in *Second Chambers*, edited by N.D.J. Baldwin and D. Shell, London-Portland, Frank Cass, 2001, il quale riporta che il panorama comparato vede una prevalenza di sistemi unicamerali, ma segnala come il Portogallo fosse, all'epoca, l'unica democrazia occidentale con un sistema monocamerale a superare i dieci milioni di abitanti.

[10] Si può osservare che la stessa opzione per un bicameralismo paritario compiuta dal costituente italiano del 1947 ha rappresentato anch'essa una anomalia (poi seguita, come è noto, dalla sola Romania), specie perché abbinata ad una forma di governo parlamentare: anomalia, peraltro, giustificata alla luce del peculiare contesto partitico dell'epoca, in cui la scelta monocamerale avrebbe affidato troppi poteri alle forze politiche che fossero uscite vincitrici dalle elezioni (a partire da quelle del 1948) e in cui comunque un grado piuttosto elevato di coerenza tra i due rami del Parlamento è stata assicurata dalla forza di quello stesso sistema partitico. Ovviamente, queste giustificazioni e questi meccanismi sono venuti meno negli anni '90, dopo il crollo di quel sistema partitico e dopo l'adozione di sistemi elettorali prevalentemente maggioritari. Per un duro giudizio critico, non storicizzato, nei confronti del bicameralismo italiano, ai sensi del quale l'attuale assetto del bicameralismo italiano sembrerebbe essere uscito dal manuale su "come non si disegna un sistema politico", cfr. M. Gallagher-M. Laver-P. Mair, *Representative Government in Modern Europe*, V ed., New York, Mc Graw-Hill, 2011, p. 61 s.

[11] Cfr., in chiave critica rispetto agli argomenti usati a sostegno dell'opzione monocamerale, M. Luciani, *La riforma del bicameralismo, oggi*, in *Rivista AIC* (<http://www.rivistaaic.it/la-riforma-del-bicameralismo-oggi.html>), 2014, n. 2, spec. p. 5 s.

[12] Sull'accurata gestione in parallelo, da parte del governo, dei due processi riformatori, quello relativo alla legge elettorale e quello concernente le norme costituzionali sul bicameralismo e le autonomie territoriali, cfr. G. Piccirilli, *Elusione ed evasione dello stress decisionale nel procedimento di revisione costituzionale*, in corso di pubblicazione in *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari sotto stress*, a cura di N. Lupo e G. Piccirilli, Bologna, Il mulino, 2016.

[13] Sul carattere pre-democratico, quando non anti-democratico del bicameralismo, cfr. J. Uhr, *Bicameralism*, in *The Oxford Handbook of Political Institutions*, edited by R.A.W. Rhodes, S.A. Binder, B.A. Rothman, Oxford, OUP, 2008, p. 474

s., rilevando come tradizionalmente le camere alte rappresentassero “upper classes’ of privileged minority interests”. Più diffusamente cfr. G. Tsebelis-J. Money, *Bicameralism*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, p. 15 s.

[14] Così S.C. Patterson-A. Mughan, *Senates and the Theory of Bicameralism*, in *Senates. Bicameralism in Contemporary World*, edited by S.C. Patterson and A. Mughan, Columbus, Ohio University Press, 1999, p. 1 s., spec. 12 s.

[15] Sostengono che questa esigenza non sussista più in un sistema a Costituzione rigida e con un controllo di costituzionalità delle leggi, tra gli altri, L. Carlassare, *Un bicameralismo discutibile*, in *Il Parlamento. Storia d'Italia. Annali*, n. 17, a cura di L. Violante e con la collaborazione di F. Piazza, Torino, Einaudi, 2001, p. 325 s., spec. 344, e G. Rivoecchi, *Brevi note su bicameralismo e rappresentanza: spunti dalla riflessione di Giorgio Berti*, in *L'amministrazione capovolta. Studi sull'opera di Giorgio Berti*, a cura di G.C. De Martin, Padova, CEDAM, 2009, p. 121 s., spec. 128 s.

[16] Sottolineano che i sistemi bicamerali evitano la concentrazione del potere di *agenda setting* G. Tsebelis-J. Money, *Bicameralism*, cit., p. 36 s.

[17] Per una recente e accurata rilettura del dibattito costituyente cfr. M. Cermel, *All'origine dell'opzione bicamerale, tra esigenze di rappresentanza dei territori e di garanzia antitotalitaria*, in *Parlamenti, politiche pubbliche e forme di governo: esperienze e prospettive in Italia e Polonia*, a cura di G.C. De Martin, Z. Witkowski, P. Gambale, Padova, Cedam, 2016, p. 135 s.

[18] Nel senso che “il bicameralismo oggi appare vitale solo negli Stati federali o negli Stati a forte decentramento regionale” cfr., per tutti, A. Barbera, *I parlamenti*, Roma-Bari, Laterza, 1999, p. 31. In senso diverso, facendo leva in particolare sulla mancata riforma della House of Lords, cfr. P. Martino, *Seconde Camere e rappresentanza politica*, Torino, Giappichelli, 2009, spec. p. 284 s.

[19] Ad esempio, M. Luciani, *La riforma del bicameralismo, oggi*, cit., p. 6 s., prospetta – per criticarle – le opzioni del “Senato delle competenze” e del “Senato delle garanzie”.

[20] Sul fatto che tutte le esperienze di Camere alte siano pressoché costantemente oggetto di critica e di proposte di riforma, e che raramente queste poi riescano a compiersi, cfr. M. Russell, *Reforming the House of Lords*, cit., p. 339 (“despite the frustrations with many second chambers overseas, experience shows that aspirations for reform are seldom realised”). Di recente, merita una segnalazione specifica il caso del Senato irlandese, la cui abolizione è stata – a sorpresa – respinta da un referendum popolare svoltosi il 4 ottobre 2013 (cfr., tra gli altri, M. MacCarthaigh-S. Martin, *Bicameralism in the Republic of Ireland: The Seanad Abolition Referendum*, in *Irish Political Studies*, 2015 30:1, p. 121-131). Questo ha portato all'avvio di un processo di riforma del Senato, al momento ancora in corso: cfr. la relazione dell'apposito working group, pubblicata il 13 aprile 2015 (disponibile su: <http://www.merrionstreet.ie/en/ImageLibrary/20150413SeanadReformFinal1.pdf>).

[21] Possono ritenersi emblematici di tale difficoltà, per un verso, la già ricordata disposizione transitoria di cui all'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 (che fu adottata vista l'impossibilità di trovare una soluzione soddisfacente circa la riforma del Senato, pur ritenuta un necessario complemento della revisione di Regioni ed enti locali); e, per altro verso, il fatto che nella revisione costituzionale poi respinta dal referendum costituzionale del 2006 gli stessi sostenitori del “sì” avessero riconosciuto che la disciplina del nuovo Senato federale fosse tra i punti meno soddisfacenti e meritasse perciò ulteriori modifiche (cfr. l'appello in favore della riforma promosso dalla fondazione Magna carta, nel quale si ammetteva che l'iter legislativo, come delineato in quel testo, era farraginoso e che il Senato, pur denominato federale, appariva «non pienamente rappresentativo delle Regioni e dotato di poteri decisionali che pregiudicherebbero la funzione di indirizzo del Governo»:

[http://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?](http://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?dpath=document&dfile=09062006093930.pdf&content=Appello+per+il+s%C3%AC)

[dpath=document&dfile=09062006093930.pdf&content=Appello+per+il+s%C3%AC+al+referendum+della+Fondazione+Magna+Carta+-+stato+-+documentazione+-+](http://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?dpath=document&dfile=09062006093930.pdf&content=Appello+per+il+s%C3%AC+al+referendum+della+Fondazione+Magna+Carta+-+stato+-+documentazione+-+)

[22] Non è un caso che la relazione illustrativa dell'originario disegno di legge costituzionale si richiami espressamente sia al discorso di insediamento del secondo mandato del Presidente Napolitano sia al lavoro istruttorio svolto dalla Commissione per le riforme istituzionali formata dal Governo Letta (A.S., XVII legislatura, n. 1429, presentato l'8 aprile 2014, p. 3). Per una ricostruzione di queste vicende cfr. M. Olivetti, *Il tormentato avvio della XVII legislatura: le elezioni politiche, la rielezione del Presidente Napolitano e la formazione del governo Letta*, in *Amministrazioneincammino*, 9 maggio 2014, I. Nicotra, *La rielezione del Presidente Napolitano nel turbolento avvio della XVII legislatura*, in *L'eccezionale 'bis' del Presidente della Repubblica Napolitano*, a cura di F. Giuffrè e I. Nicotra, Torino, Giappichelli, 2014, p. 23 s., nonché, volendo, N. Lupo-G. Piccirilli, *Introduzione*, in *Procedure parlamentari sotto stress*, cit.

[23] Cfr. E. Gianfrancesco, *I numeri del Senato*, in www.gruppodipisa.it, 10 dicembre 2014, p. 2 s., il quale, sulla base di un dossier del Servizio studi della Camera dei deputati, evidenzia come “ben dieci delle istituzioni regionali/provinciali da rappresentare nel Senato avrebbero due soli seggi ed altre due ne avrebbero tre”, mettendo in rilievo come ciò origini uno scarso peso delle regioni “piccole” e altresì problemi di equità all'interno di questa categoria, visto che Regioni quali l'Abruzzo e le Marche vengono ad essere equiparate al Molise e alle Val d'Aosta.

[24] Così A. D'Atena, *Relazione conclusiva*, cit., p. 176 s.

[25] Si stabiliva infatti che il Senato avrebbe dovuto essere “composto dai Presidenti delle Giunte regionali, dai Presidenti delle Province autonome di Trento e di Bolzano, dai sindaci dei Comuni capoluogo di Regione e di Provincia autonoma, nonché, per ciascuna Regione, da due membri eletti, con voto limitato, dal Consiglio regionale tra i propri componenti e da due sindaci eletti, con voto limitato, da un collegio elettorale costituito dai sindaci della Regione” (A.S., XVII legislatura, n. 1429, cit.).

[26] E' questa la soluzione prescelta dal Senato statunitense e da quello australiano: cfr. R.L. Borthwick, *Composition of Second Chambers*, in *Second Chambers*, cit. Sui diversi modelli in essere negli Stati federali cfr. G. Lombardi, *A proposito del "Senato delle Regioni"*, in *Regionalismo in bilico. Tra attuazione e riforma della riforma del titolo V*, a cura di A. D'Atena, Milano, Giuffrè, 2005, p. 211 s.

[27] Così, in particolare, R. Bin, *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, in www.forumcostituzionale.it, 22 aprile 2014, p. 5, per il quale: “se un cittadino della Lombardia ‘pesa’ nella rappresentanza dei suoi interessi territoriali 1/31 di un cittadino del Molise, allora sì che la legittimazione democratica del Senato vacillerebbe pericolosamente”.

[28] Il testo dell'art. 57, secondo comma, Cost., come riscritto dal disegno di legge in esame, appare abbastanza ambiguo in quanto non chiarisce in modo univoco se l'espressione “con metodo proporzionale” si riferisca letteralmente solo all'elezione dei senatori-consiglieri regionali o anche dei senatori-sindaci. La logica che ha portato a “regionalizzare” l'elezione dei sindaci (sottolineata *supra*, nel par. 2) dovrebbe condurre a privilegiare, comunque, l'interpretazione ai sensi della quale tale espressione si riferisca ad entrambe le elezioni che hanno luogo in consiglio regionale (secondo

meccanismi del tipo di quelli delineati, in via transitoria, dall'art. 39, comma 1, del disegno di legge costituzionale).

[29] Cfr., per tutti, L. Violini, *Bundesrat e Camera delle Regioni. Due modelli alternativi a confronto*, Milano, Giuffrè, 1989, spec. p. 103 s. e I. Ruggiu, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli, Jovene, 2006, spec. p. 374 s.

[30] In senso critico rispetto a questa possibilità, pur riconoscendo l'ambiguità della disciplina costituzionale, è E. Gianfrancesco, *I numeri del Senato*, cit., p. 5. C. Fusaro, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 2015, n. 1, p. 158 s., spec. 160, ritiene invece questa ipotesi percorribile, giudicandola non solo utile, ma necessaria. Più discutibile è la posizione espressa dagli stessi Presidenti di Regione, i quali si spingono ad ipotizzare una loro presenza in Senato quali "senatori di diritto": cfr. in tal senso una lettera inviata dal Presidente Chiamparino alla Ministra Boschi (<http://www.regioni.it/newsletter/n-2800/del-01-10-2015/chiamparino-su-riforma-senato-inviata-una-lettera-alla-boschi-14390/>).

[31] Cfr., volendo, N. Lupo, *Sulla riforma del bicameralismo in Italia: un'opinione a favore (con qualche osservazione a margine)*, in *Parlamenti, politiche pubbliche e forme di governo*, cit., p. 215 s., spec. 220 s.

[32] Cfr. l'art. 38, comma 11, del disegno di legge costituzionale.

[33] E' noto che la disposizione in questione, collocata nel nuovo testo dell'art. 57, quinto comma, Cost., discende da un emendamento "di compromesso" sottoscritto dalla sen. Finocchiaro, presidente della Commissione affari costituzionali e relatrice in Commissione, per andare incontro alle perplessità, avanzate anche in senso al gruppo PD, circa l'elezione indiretta del Senato, recuperando perciò *in extremis* e parzialmente una delle opzioni di fondo precedentemente scartate. Su alcuni dei problemi che così si originano, e che con ogni probabilità si riverbereranno in questioni di legittimità costituzionale della nuova disciplina, cfr. V. De Santis, *La "doppia investitura" dei senatori consiglieri e le difficoltà di rappresentare "al centro" le istituzioni territoriali. Considerazioni sull'emendamento all'art. 2, co. 5 del d.d.l. cost. n. 1429-B*, in www.forumcostituzionale.it, 24 novembre 2015.

[34] Il riferimento è alla formula del "Governo 'in' Parlamento": cfr. A. Manzella, *Il Governo in Parlamento*, in *L'istituzione governo: analisi e prospettive*, a cura di S. Ristuccia, Milano, Comunità, 1977, p. 87 s.

[35] Questo elemento emerge con chiarezza, ad esempio, dai Rapporti annuali sulla legislazione, su cui cfr. *Le Regioni allo specchio. I Rapporti regionali sulla legislazione*, a cura di A. G. Arabia, Milano, Giuffrè, 2010. Si vedano, inoltre, R. Bin, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione e interpretazione del giudice costituzionale*, in *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, a cura di S. Mangiameli, Milano, Giuffrè, 2014, p. 19 s., e S. Mangiameli, *Il governo delle politiche pubbliche: un banco di prova per il regionalismo*, ivi, p. 41 s., spec. 64 s.

[36] Sembra muoversi in questa logica, ad esempio, C. Fusaro, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, cit., p. 161, allorché ipotizza che le sessioni del Senato – una decina l'anno – "dovranno essere precedute dalle sessioni delle Conferenze unificate e opportunamente coordinate con esse".

[37] In questo senso, invece, R. Bin, *Ipotesi di inserimento in Costituzione della Conferenza dei Presidenti*, in www.forumcostituzionale.it, 24 dicembre 2014, il quale si spinge a formulare una disposizione (appunto, di rango costituzionale) istitutiva di un Consiglio composto dai Presidenti delle Regioni (o delle autonomie), configurato come organo di consulenza politico-amministrativa del Governo, ma che, al tempo stesso, "condivide la sede e le strutture organizzative con il Senato della Repubblica".

[38] Per un'analisi comparata di questi meccanismi cfr. R. Bifulco, *La cooperazione nello Stato unitario composto. Le relazioni intergovernative di Belgio, Italia, Repubblica Federale di Germania e Spagna nell'Unione europea*, Padova, Cedam, 1995, spec. p. 215 s. Per una comparazione tra Italia e Spagna si veda E. Griglio, *Principio unitario e neopolicentrismo. Le esperienze italiana e spagnola a confronto*, Padova, Cedam, 2008, spec. p. 177 s.

[39] Per questa nozione cfr. Il classico studio di S. Rokkan, *Citizens, Elections, Parties*, Oslo, 1970, trad. it. (di P. Ignazi), *Cittadini, elezioni, partiti*, Bologna, Il mulino, 1982, spec. p. 156 s.

[40] Per un'approfondita ricostruzione delle teorie sul partito politico e sulle diverse forme della loro conciliazione con quelle della rappresentanza nazionale cfr. M. Gregorio, *Parte totale. Le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2013, spec. p. 15 s.

[41] Cfr., tra gli altri, N. Lupo, *Qualche indicazione per una riforma dei regolamenti parlamentari*, in *Per una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali*, a cura di F. Bassanini e R. Gualtieri, Firenze, Passigli, 2009, p. 159, e M. Rubechi, *Dai partiti ai gruppi: le proposte di modificazione dei regolamenti parlamentari*, in *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, Roma, LUP, 2009, p. 31 s.

[42] Per questi fenomeni, sviluppatisi soprattutto dal 1994 in poi, cfr., tra gli altri, C. De Caro Bonella, *I gruppi parlamentari nella XII legislatura*, in *Rassegna parlamentare*, 1996, n. 2, p. 353 s., S. Curreri, *I gruppi parlamentari nella XIII legislatura*, ivi, 1999, n. 2, p. 263 s., nonché F. Cazzola, *Migranti di lusso. I parlamentari tra crisi di coscienza e trasformismo*, in *La politica come scienza. Scritti in onore di Giovanni Sartori*, a cura di S. Passigli, Firenze, Passigli, 2015, p. 145 s. (ov'è anche un'analisi delle motivazioni alla base dei cambi di gruppo decisi dai parlamentari, tra le quali quella dominante risulta essere: "il partito non mi piace più").

[43] Così l'art. 14, comma 5, ultimo periodo, del regolamento della Camera (aggiunto il 24 settembre 1997 e modificato il 4 novembre 1997): i corsivi, evidentemente, sono aggiunti.

[44] Il rilievo pratico di tale beneficio appare peraltro pressoché inesistente, alla luce di una prassi decisamente lassista, in nome della quale alla Camera si sono sistematicamente autorizzati non solo componenti politiche, ma persino gruppi parlamentari composti da meno di 10 deputati: cfr., per tutti, R. Bin, *Rappresentanza e Parlamento: i gruppi parlamentari e i partiti*, in *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, a cura di S. Merlini, Firenze, Passigli, 2009, p. 253 s. e F. Biondi, *Presidenti di assemblea e gruppi parlamentari*, in *I presidenti di assemblea parlamentare: riflessioni su un ruolo in trasformazione*, a cura di E. Gianfrancesco, N. Lupo e G. Rivosecchi, Bologna, Il Mulino, 2014, p. 127 s.

[45] Se si vuole, si può osservare che agli inizi dell'esperienza parlamentare repubblicana era riconosciuto un qualche rilievo, ma attraverso un istituto che va in direzione assai diversa (e, soprattutto, diametralmente opposta a quella sottesa al dibattito sull'EVEL: su cui *infra*, nel testo e nelle note 39 e 40), in quanto volto ad impedire ad alcuni parlamentari di occuparsi delle questioni attinenti al loro territorio. In questo senso può richiamarsi la disposizione di cui all'art. 52, quarto comma, della legge n. 62 del 1953, ai sensi della quale i membri della Commissione bicamerale per le questioni regionali "non possono partecipare alle sedute in cui siano discusse questioni della Regione nei cui collegi siano stati eletti. Essi sono sostituiti di volta in volta da deputati e senatori all'uopo designati dai Presidenti delle rispettive Camere". Si tratta peraltro di una norma che, ancorché mai abrogata, è stata sistematicamente disapplicata, anche perché giudicata invasiva della riserva di regolamento parlamentare (cfr., per tutti, A. Manzella, *Il parlamento*, III ed.,

Bologna, Il mulino, 2003, p. 119).

[46] Sui partiti localizzati e secessionisti, cfr., ad esempio, R. Dandoy, *Ethno-regionalist parties in Europe: a typology*, in *Perspectives on Federalism*, Vol. 2, issue 2, 2010 e R. Bifulco, *Partiti politici e autonomie territoriali*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*. Atti del XXII convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti (Alessandria, 17-18 ottobre 2008), Napoli, Jovene, 2009, p. 239 s.

[47] Sul dibattito sull'EVEL e sulle sue origini cfr. *The English Question*, edited by R. Hazell, Manchester-New York, Manchester University Press, 2006, e il cosiddetto rapporto Mc Kay: *Report of the Commission on the Consequences of Devolution for the House of Commons (the Mc Kay Commission)*, su tmc.independent.gov.uk, marzo 2013.

[48] Gli standing orders della House of Commons sono stati modificati il 22 ottobre 2015: cfr. M. Kenny-D. Gover, *The triumph of EVEL: What next for the English Question?*, su <http://constitution-unit.com/2015/10/23/the-triumph-of-evel-what-next-for-the-english-question/>, 23 ottobre 2015. La prima applicazione di questo procedimento si è avuta il 13 gennaio 2016.

[49] Su questo dibattito cfr. European Parliament, *Challenges of multi-tier governance in the European Union. Effectiveness, efficiency and legitimacy. Compendium of Notes*, 2013, su [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/join/2013/474438/IPOL-AFCO_ET\(2013\)474438_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/join/2013/474438/IPOL-AFCO_ET(2013)474438_EN.pdf).

[50] Cfr., tra gli altri, nel senso di delineare la costituzione di una apposita commissione per l'Eurozona in seno al Parlamento europeo, Y. Bertoncini, *Eurozone and Democracy(ies): A Misleading Debate*, Notre Europe Policy Paper 94/2013 (su <http://www.notre-europe.eu/media/eurozone-and-democracy-ies-bertoncini-ne-jdi-july13.pdf?pdf=ok>), S. Verhelst, *The Sense and Nonsense of Eurozone Level Democracy*, Egmont paper, n. 70/2014, spec. p. 19 s. (su http://www.egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2014/12/egmont-papers-70-U2305_16x24.pdf), nonché G.L. Tosato, *Asimmetrie e dilemmi istituzionali tra UE ed Eurozona: la UE a due velocità*, in *Prove di Europa unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, a cura di G. Amato e R. Gualtieri, Firenze, Passigli, 2013, p. 311 s., spec. 319 s., e A. Padoa Schioppa, *Verso la federazione europea? Tappe e svolte di un lungo cammino*, Bologna, Il mulino, 2014, p. 517 s.

[51] In questo senso, cfr. C. Fasone, *Il Parlamento europeo nell'Unione asimmetrica*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, a cura di A. Manzella e N. Lupo, Torino, Giappichelli, 2014, p. 51 s., spec. 95 s., e E. Griglio-N. Lupo, *Towards an asymmetric European Union, without an asymmetric European Parliament*, SOG Working Papers 20, June 2014, su <http://sog.luiss.it/research/working-papers>.

[52] Il riferimento è al filone di studi inaugurato da R. Fenno, *Home Style. House Members in Their Districts*, Boston-Toronto, Little, Brown & Co., 1978, spec. p. 27 s. (e, più recentemente, Id., *Congress at the Grassroots. Representational Change in the South, 1970-1998*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2000), il quale contrappone appunto uno "Home Style" rispetto allo "Hill Style" (il richiamo è alla Capitol Hill, sulla quale ha sede, com'è noto, il Congresso). Non è un caso che queste dinamiche siano state rilevate con riferimento all'esperienza del Congresso USA, nel quale, tradizionalmente, i partiti politici esercitano una presa minore sui parlamentari rispetto a quella che solitamente esercitano nei sistemi europei, e sicuramente in Italia; e che di recente proprio la maggiore influenza dei partiti e la loro polarizzazione abbiano originato mutamenti assai significativi sulle tradizionali dinamiche in seno al Congresso (cfr., per tutti, T.E. Mann, N.J. Ornstein, *The Broken Branch: How Congress Is Failing America and How to Get It Back on Track*, New York, OUP, 2008, spec. p. 47 s.).

[53] Rispetto a quanto sostenuto in N. Lupo, *Sulla riforma del bicameralismo in Italia*, cit., p. 222, aggiungo qui il terzo *cleavage*, quello istituzionale: si tratta di un *cleavage* che difficilmente potrà risultare dominante, ma che un qualche peso potrà esercitare nella dinamica di funzionamento del nuovo Senato: si pensi in particolare ai senatori-sindaci, che in più casi potranno esprimere una posizione a tutela dell'interesse e dei poteri dei comuni.

[54] Tendono invece a dare per scontato che in seno al nuovo Senato prevarrà inevitabilmente il *cleavage* partitico (e trovando in ciò elementi di conforto di tesi critiche nei confronti della riforma in esame), tra gli altri, R. Bin, *L'elezione indiretta del Senato: la peggiore delle soluzioni possibili*, in www.forumcostituzionale.it, 20 marzo 2015, spec. p. 1 s. (il quale segnala il rischio che "la rappresentanza della regione si presenti spaccata lungo la stessa *cleavage* che separa le componenti politiche in regione"), P. Caretti, *Venti domande su Regioni e riforme costituzionali*, cit., spec. p. 105 (secondo cui il Senato sarebbe un organo debole "perché debole ed eterogenea è il tipo di rappresentanza che esprime" e "perché destinato ad operare secondo una logica politico-partitica"), e G. Tarli Barbieri, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, cit., p. 259 (per il quale il Senato parrebbe "atteggiarsi come una sorta di Camera politica svincolata dal rapporto fiduciario").

[55] Ripercorsa, tra gli altri, da N. Zanon, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991, spec. p. 334 s. V. anche R. Scarciglia, *Il divieto di mandato imperativo. Contributo a uno studio di diritto comparato*, Padova, Cedam, 2005.

[56] Nel senso di criticare questa scissione cfr. A. Manzella, *La riforma del Senato e le garanzie*, in *La Repubblica*, 4 aprile 2014, per il quale è anomalo che "i senatori regionali – pur approvando leggi costituzionali, pur partecipando a procedure europee e alla elezione del presidente della Repubblica, pur essendo i naturali titolari della clausola di salvaguardia dell'unità repubblicana – non rappresentino più la Nazione".

[57] In questo senso, in particolare, R. Bifulco, *Osservazioni sulla riforma del bicameralismo*, in *Le Regioni*, 2015, n. 1, p. 69 s., spec. 74. In senso non dissimile cfr. P. Caretti, *Venti domande su Regioni e riforme costituzionali*, cit., p. 104 s. e E. Gianfrancesco, *Regioni e riforma costituzionale: alcuni (non pochi) profili problematici*, ivi, p. 165 s. (ad avviso del quale il divieto di mandato imperativo "mal si concilia con una Camera che si vuole ispirata al modello di rappresentanza delle istituzioni territoriali").

[58] L'uso del plurale "opposizioni" serve probabilmente a far intendere, seppure a costo di una qualche forzatura logica (posto che sul piano formale nel momento della formazione del governo si originano la maggioranza e l'opposizione: cfr., per tutti, A. Manzella, voce *Opposizione parlamentare*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, Treccani, XXI, 1990, p. 1 s.), che queste saranno libere di articolarsi in più gruppi, e non necessariamente in un'unica opposizione, secondo un modello bipartitico o almeno bipolare che nel parlamento italiano non ha mai trovato un suo seguito e che invero nella XVII legislatura, alla luce di un'articolazione tripolare del sistema politico, appare ormai notevolmente lontano. Cfr., in proposito, G. Rizzoni, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, Bologna, Il mulino, 2012, spec. p. 297 s. e 338 s. e V. Casamassima, *L'opposizione in Parlamento. Le esperienze britannica e italiana a confronto*, Torino, Giappichelli, 2013, spec. p. 294 s.

Per l'analisi di un ordinamento nel quale a lungo è stata negata, almeno sul piano formale, una tutela specifica all'opposizione e alle minoranze parlamentari, salvo poi, a seguito della riforma costituzionale del 2008, richiedere espressamente che i regolamenti delle due Camere riconoscano diritti specifici ai gruppi di opposizione e ai gruppi minoritari (art. 51, comma 1, Cost.), cfr. P. Monge, *Les minorités parlementaires sous la Cinquième République*, Paris,

Dalloz, 2015, spec. p. 113 s.

[59] Su questo momento di trasformazione del parlamentarismo italiano – peraltro non dissimile da quello che ha avuto luogo, grosso modo nel medesimo arco temporale, in altri ordinamenti europei – cfr., tra gli altri, L. Elia, *Le commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, in *Archivio giuridico "Filippo Serafini"*, 1961, p. 42 s. nonché, con ampi riferimenti comparati, C. Fasone, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Padova, Cedam, 2012, spec. p. 132 s.

[60] Spunti in questa direzione in E. Catelani, *Venti risposte, o quasi, su Regioni e riforme costituzionali: occorre ancora fare chiarezza sul ruolo dello Stato e delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2015, n. 1, p. 109 s., spec. 111, L. Violini, *Note sulla riforma costituzionale*, ivi, p. 298 s., spec. 300 s. e F. Fabrizzi, *Partiti politici e gruppi parlamentari ai tempi delle riforme*, in www.federalismi.it, 22 aprile 2015.

[61] Cfr. G. Conti, *Regolamenti parlamentari e trasformazione della Costituzione nel superamento del bicameralismo paritario*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2015, n. 3, spec. p. 20 s. (ad avviso del quale "si può ragionevolmente escludere che al Senato la riforma costituzionale preveda la costituzione di commissioni permanenti"), E. Rossi, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2015, n. 1, p. 203 s., spec. 212 s. (secondo cui al Senato non si deve dare per scontata "né la presenza di commissioni permanenti né tantomeno di gruppi politici"), e G. Brunelli, *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici*, in www.italiadecide.it, dicembre 2015, p. 4 s.

[62] Restano però le commissioni in sede deliberante: il che invero appare abbastanza criticabile sia in generale, alla luce della semplificazione del procedimento legislativo ordinario che viene nel contempo disposta (per effetto tanto del bicameralismo asimmetrico, quanto dell'introduzione del voto a data fissa); sia, soprattutto, con specifico riguardo al Senato, alla luce del numero ristretto dei senatori. Cfr., in tal senso, M. Olivetti, audizione presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera (A.C., XVII legislatura, 16 ottobre 2014, res. sten., p. 5 s.), e, volendo, N. Lupo, *Sulla riforma del bicameralismo in Italia*, cit., p. 219 s.

[63] Uno spunto in tal senso è in R. Zaccaria, *Alcune note critiche sulla riforma costituzionale dopo la prima lettura*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2014, n. 3, spec. p. 4, per il quale si tratterebbe di "una tegola, più che di una prerogativa". Nel senso di valorizzare, invece, l'attribuzione di queste nuove funzioni al Senato cfr., tra gli altri, M. Luciani, *Funzione di controllo e riforma del Senato*, in www.italiadecide.it, dicembre 2015, p. 7 (per il quale le nuove attribuzioni di verifica e di valutazione sono "strumenti preziosi", ma "sarà la dinamica politica a dirci se e quanto riusciranno a incidere nella vita effettiva delle istituzioni"), C. Pinelli, *Le funzioni del Senato in ordine all'adesione della Repubblica all'Unione europea*, ivi, dicembre 2015, spec. p. 4 s. (ad avviso del quale "il testo di revisione contiene una sfida, che un nuovo Senato che non si rassegni a venire subito dequotato a 'camera muerta' dovrebbe saper raccogliere fino in fondo") e E. Griglio, *La (auto) riforma in senso territoriale della seconda Camera, un paradosso che si può risolvere (a determinate condizioni). A margine della revisione costituzionale del bicameralismo italiano*, in www.federalismi.it, 2016, n. 1, spec. p. 21 s. (ad avviso della quale parrebbe persino delinearsi un "protagonismo delle Camere alte sul piano del controllo politico").

[64] Si noti infatti che il potere di rimessione del progetto di legge all'assemblea resta disciplinato, nel nuovo art. 72, quarto comma, Cost., solo con riferimento alle Commissioni della Camera. Nel senso invece che la disciplina del potere di rimessione contenuta nell'art. 72, quarto comma, Cost. sia da ritenersi applicabile anche al Senato, seppure a costo di qualche forzatura letterale (interpretando cioè il riferimento alla Camera come alla Assemblea di Camera o Senato), cfr. E. Rossi, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2015, n. 1, p. 203 s., spec. 212.

[65] Si può ovviamente discutere della conformità a Costituzione di una delibera assunta da questa ipotetica commissione in sostituzione del *plenum* del Senato. Sta di fatto, però, che la dizione dell'art. 72, quarto comma, Cost. è, in particolare per quanto riguarda il Senato, assai generica: domanda, infatti, al regolamento il compito di "stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a Commissioni". La locuzione usata, laddove fa riferimento esclusivamente all'approvazione, può forse spingere a considerare non demandabile ad una commissione il potere di richiamo (per l'esercizio del quale, peraltro, potrebbe forse bastare persino una semplice sottoscrizione di firme, ovviamente anche in via telematica: contra, nel senso di richiedere invece una vera e propria deliberazione a maggioranza, successiva alla richiesta di un terzo dei componenti, cfr., ad esempio, E. Rossi, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, cit., p. 218), ma va anche considerato che nel momento in cui a questa commissione fosse demandata la vera e propria approvazione delle proposte di modifica, e quindi un potere di decisione, non si vede perché non si potrebbe affidarle anche il potere di richiamo, che è per definizione un potere di attivazione.

[66] Su questa modalità organizzativa del Parlamento di Westminster – adottata da altri Parlamenti che ne hanno seguito il modello – cfr., anche per ulteriori indicazioni, C. Fasone, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., p. 157 s. Il modello fece anche una sua fugace apparizione anche in Italia (sotto il nome di "comitato generale privato") in epoca statutaria: cfr. E. Gianfrancesco, *Uffici e Commissioni nel diritto parlamentare del periodo statutario*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2013, p. 7 s.

[67] Si può osservare che il vaglio preventivo della Corte costituzionale sulla legge elettorale del Senato appare, proprio in considerazione dell'ambiguità del parametro costituzionale (già evidenziata *supra*, nel par. 2, per i profili sostanziali) si prospetta come decisamente impegnativo da superare.

[68] Una delle "pecche" della legge costituzionale n. 3 del 2001, di riforma del Titolo V Cost., fu probabilmente quella di aver sottovalutato il profilo della disciplina transitoria: forse, per un verso, pensando che larga parte della revisione costituzionale avesse già ricevuto – per così dire – un'anticipata attuazione ad opera delle c.d. "riforme Bassanini", attivate soprattutto dalla legge n. 59 del 1997; e, per altro verso, sovrastimando la capacità innovativa delle norme costituzionali e lo stesso ruolo della Corte costituzionale nell'assicurarne l'enforcement.

[69] Cfr., infatti, l'art. 41 del disegno di legge costituzionale, il quale pone la regola secondo cui le disposizioni della legge costituzionale si applicano a decorrere dalla legislatura successiva allo scioglimento di entrambe le Camere, ma con alcune eccezioni, che sono dunque di immediata applicazione, e che includono alcune delle disposizioni transitorie di cui all'art. 39 del disegno di legge costituzionale.

[70] Cfr. G. Tarli Barbieri, *Testo dell'audizione sul disegno di legge costituzionale n. 1429-B presso la 1ª Commissione affari costituzionali del Senato (28 luglio 2015)*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 3/2015, spec. p. 7 s. e 22 s. (segnalando tra l'altro il rischio di un sensibile incremento del contenzioso costituzionale in proposito).

[71] Si veda soprattutto la seduta dell'Assemblea del Senato del 9 ottobre 2015 e l'intervento, in apertura della medesima, del sen. Calderoli, ripreso successivamente dai senn. Crimi e Gasparri.

[72] Pacifica è, infatti, l'affermazione della natura ordinatoria (o sollecitatoria o acceleratoria) dei termini posti dalle

disposizioni transitorie presenti in Costituzione (e altresì nelle leggi costituzionali): cfr., per tutti, R. Tarchi, *Disposizioni transitorie e finali*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 1995, p. 1 s., spec. 41 s.

[73] Una disposizione transitoria specifica è poi dettata dall'art. 39, comma 9, con riferimento alla disciplina dei c.d. disegni di legge "a data fissa" di cui all'art. 72, settimo comma, Cost., come modificato: essa, nel momento in cui stabilisce, a garanzia delle opposizioni, che il termine di 70 giorni può essere differito per un arco temporale non inferiore a 10 giorni, presenta invero un certo interesse su un piano più generale, perché fa comprendere che tale disciplina è applicabile anche a prescindere da un adeguamento del regolamento della Camera.

[74] In questo senso, invece, cfr. G. Conti, *Regolamenti parlamentari e trasformazione della Costituzione nel superamento del bicameralismo paritario*, cit., p. 7 s., seppure al fine di scongiurare una tale prospettiva continuista e auspicare un tempestivo e pieno sviluppo della riforma costituzionale nelle norme del regolamento del Senato.

[75] Per alcuni esempi, cfr. R. Ibrido, *L'interpretazione del diritto parlamentare*, Milano, Franco Angeli, 2015, spec. 82 s. (il quale rileva come la natura e il fondamento delle regole adottate in via sperimentale risultino "per molti aspetti nebulosi").

[76] Da ultimo, si vedano le delibere dell'Ufficio di Presidenza della Camera e del Consiglio di Presidenza del Senato assunte il 28 gennaio 2016, che vanno appunto nella direzione dell'istituzione del ruolo unico del personale, in qualche modo in attuazione anticipata della riforma costituzionale (<http://www.senato.it/comunicato?comunicato=50610>). Cfr., in particolare, A. Manzella, *Il parlamento*, I ed., Bologna, Il mulino, 1977, spec. p. 65 s., e L. Gianniti, *Per un ragionevole bicameralismo paritario*, in *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, a cura di A. Manzella e F. Bassanini, Bologna, Il mulino, 2007, p. 77 s.

[77] Per un'analisi più diffusa, e per qualche elemento comparatistico, sia consentito rinviare a N. Lupo, *Prospettive di unificazione degli apparati di Camera e Senato: una mossa "difensiva", ma "opportuna"*, in *Riforme. Opinioni a confronto. Giornata di studi in ricordo di Livio Paladin*, a cura di M. Bertolissi, Napoli, Jovene, 2015, p. 103 s.

[78] Si veda il punto 6 del *Considerato in diritto*, nel quale la Corte costituzionale riafferma "il principio fondamentale della continuità dello Stato, che non è un'astrazione e dunque si realizza in concreto attraverso la continuità in particolare dei suoi organi costituzionali: di tutti gli organi costituzionali, a cominciare dal Parlamento", chiarendo che "le Camere sono organi costituzionalmente necessari ed indefettibili e non possono in alcun momento cessare di esistere o perdere la capacità di deliberare".

[79] Cfr., tra gli altri, E. Gianfrancesco, *Camere del parlamento e procedimento legislativo nel disegno di legge di revisione costituzionale del governo Renzi*, in corso di pubblicazione.

[80] Un cenno in tal senso in G. Piccirilli, *Il Senato "che sarà"?*, in www.nelmerito.com, 28 aprile 2014.

[81] Per un esame degli effetti della riforma sulle leggi bicamerali cfr., ad esempio, G. Piccirilli, *L' "oggetto proprio" delle leggi ex art. 70, primo comma, Cost. Primi appunti sul potenziale sviluppo del contenzioso costituzionale sui vizi formali*, in <http://www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2015/10/Piccirilli.pdf>, ottobre 2015, e G. Brunelli, *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale*, cit., p. 5 s. Sulla funzione di controllo politico cfr. M. Luciani, *Funzione di controllo e riforma del Senato*, cit., p. 2 s.

[82] Per alcune analisi di questi fenomeni, abbastanza convergenti nell'individuare le linee di fondo (ancorché diversificate nell'approccio e nelle soluzioni), cfr. M. Luciani, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, a cura di N. Zanon e F. Biondi, Milano, Giuffrè, 2001, p. 109 s., A. Manzella, *Le zone di non-legge*, in *Rassegna parlamentare*, 2009, n. 4, p. 1047 s. e C. Leston-Bandeira, *Studying the relationship between parliament and citizens*, in *The Journal of Legislative Studies*, 2012, n. 3-4, p. 265 s. (e, più di recente, Id., *How public engagement amplifies public representation*, in <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/7181795d-d7f5-4d08-b894-d19d72ca0a1e.pdf>, 2015).

[83] Per questa nozione cfr., oltre a *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, a cura di A. Manzella e N. Lupo, Torino, Giappichelli, 2014, A. Manzella, *Parlamento Europeo e Parlamenti Nazionali come sistema*, in www.rivistaaic.it, n. 1/2015 e N. Lupo, *Parlamento Europeo e Parlamenti Nazionali nella costituzione "composita" dell'UE: le diverse letture possibili*, in *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa*, a cura di A. Ciancio, Roma, Aracne, 2014, p. 365 s.

ABSTRACT

The essay examines the fundamental choices that, in continuity with previous constitutional reform bills, have brought to design the new Senate as composed of regional councillors and mayors. Arguing that these choices are inevitably the outcome of political compromises, it nonetheless points out how overall they appear substantially consistent. The essay further states that the real game on the true nature of the new Senate seems, indeed, yet to be played and its role will depend on the clarification - during the crucial implementing phase - of some important unknowns, regarding its composition and internal functioning. Moreover, it underlines that each senator will be called to ensure multiple representative roles: her/his political party, her/his territory and her/his institutional entity. It is difficult to predict which of those "cleavages" will prevail, however the essay points out that the constitutional bill seems to boost those mechanisms that encourage the relevance and even the prevalence of the territorial one. Finally, after an analysis of some transitional provisions, the essay concludes highlighting that a decisive role, even more relevant than what normally happens, will be played by the new rules of procedures of the Senate, which should be adopted as soon as possible.

Il contributo ripercorre anzitutto le opzioni di fondo che, in continuità con alcune proposte di riforma avanzate nelle scorse legislature, hanno condotto a configurare una composizione del Senato derivante dall'elezione in seno ai Consigli regionali di consiglieri e sindaci. Si sostiene che si tratta di scelte che sono, come è inevitabile, il frutto di compromessi politici, ma che, nel loro complesso, appaiono abbastanza coerenti. Per poi argomentare nel senso che la partita sulla "vera natura" del Senato sia tutta ancora da giocare, in base a come verranno risolte, nella fondamentale e delicata fase attuativa, una serie di incognite sulla sua composizione e sulle sue modalità di funzionamento interno. Successivamente, si sottolinea come, inevitabilmente, ogni senatore sarà chiamato ad assicurare "rappresentanze multiple": del partito, del proprio territorio, della tipologia dell'ente di appartenenza. Quale di questi "cleavage", in concreto, prevarrà nel nuovo Senato è invero assai difficile da prevedere, anche se il testo costituzionale sembra spingere verso meccanismi che incentivino il rilievo tendenzialmente prevalente del "cleavage" territoriale. In conclusione, dopo essersi soffermati sulle disposizioni

transitorie e su alcune loro contraddizioni, si osserva che un ruolo cruciale, forse ancor più di quanto non accada di solito, spetterà al nuovo regolamento del Senato, da approntare quanto prima.